UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CONSTRUÇÃO DO ESTADO E DEMOCRATIZAÇÃO DO HAITI

Uma Análise das Intervenções da ONU sob o Enfoque da Segurança Humana

(1993-1996 e 2004-2008)

ROBERTO ESCOTO

Brasília

2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

CONSTRUÇÃO DO ESTADO E DEMOCRATIZAÇÃO DO HAITI

Uma Análise das Intervenções da ONU sob o Enfoque da Segurança Humana

(1993-1996 e 2004-2008)

Dissertação apresentada à Comissão Examinadora da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha.

ROBERTO ESCOTO

Brasília

2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

CONSTRUÇÃO DO ESTADO E DEMOCRATIZAÇÃO DO HAITI

Uma Análise das Intervenções da ONU sob o Enfoque da Segurança Humana

(1993-1996 e 2004-2008)

elaborada por

ROBERTO ESCOTO

como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais

COMISSÃO EXAMINADORA:

____
Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Prof. Dr. (UnB)
(Presidente/Orientador)

____
Kai Michael Kenkel, Prof. Dr. (PUC-RJ)

____
Ana Flávia Granja e Barros, Prof[a]. Dr[a]. (UnB)

Brasília, DF, 26 de Junho de 2009.

Dedico este trabalho
aos milhões de haitianos
que têm a esperança de um futuro melhor
e aos 53 militares e civis, da UNMIH e da MINUSTAH,
que morreram lutando pela paz no Haiti.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, meu Senhor e Salvador, por todas as suas benções e pela oportunidade a mim concedida para realizar o tão almejado Mestrado em Relações Internacionais da UnB e pela força e sabedoria necessárias para concluí-lo.

À minha eterna namorada e querida esposa Mônica, o maior presente que ganhei de Deus, minha profunda gratidão e amor por sua compreensão, carinho, incentivo e apoio incondicional na realização de mais este sonho e por ter suportado todo o tempo que me privou de sua maravilhosa companhia.

Eu lhe prometo o sol
Se hoje o sol sair
Ou a chuva...
Se a chuva cair

Se você vier
Até onde a gente chegar
Numa praça
Na beira do mar
Num pedaço de qualquer lugar...

E nesse dia branco
Se branco ele for
Esse canto
Esse tão grande amor
Grande amor...
Se você quiser e vier
Pro que der e vier
Comigo...

Aos meus amados pais Oswaldo e Ilca Escoto e à minha querida irmã Susie Smidt, de quem tenho muitas saudades, por estarem sempre presentes, apesar da distância, nos momentos mais alegres, difíceis e importantes de minha vida.

Aos meus cunhados, professores universitários Mario Teixeira Sá Junior e Magda Carvalho Fernandes, pelos bons exemplos de entusiasmo e dedicação à carreira acadêmica e pela amizade e estímulo de uma família que me acolheu com tanto afeto.

Aos meus caros amigos, Coronel Carlos Roberto Sucha e Tenente-Coronel R1 Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti, Mestres em Relações Internacionais pela UnB, e ao meu grande amigo e companheiro de turma da AMAN Tenente-Coronel R1 Sérgio Luiz Cruz Aguilar, Doutor em História pela UNESP, meu muito obrigado pelo incentivo e pela ajuda na preparação para o concurso público que me deu acesso ao curso de mestrado.

Sou extremamente grato ao Professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha, meu orientador e dileto amigo, por sua competência, dedicação, disponibilidade e paciência na leitura atenta e crítica, na cuidadosa revisão do texto e na elaboração de correções, sugestões e orientações valiosas e oportunas durante toda a evolução desta pesquisa. Foi um privilégio

muito grande ser orientado por um professor que viveu, recentemente, quinze meses no Haiti e que atualmente é considerado uma referência no meio acadêmico sobre o assunto.

Aos Generais Augusto Heleno Ribeiro Pereira e Joaquim Silva e Luna, chefes e amigos, de quem tive o privilégio e a honra de ser Assistente no Gabinete do Comandante do Exército, pelo apoio inestimável durante toda a fase presencial do curso.

Ao Exército Brasileiro, ao qual tenho imenso orgulho de pertencer, e ao meu amigo General João Carlos Vilela Morgero, por terem me dado a honrosa oportunidade de participar, sob seu comando, do 2º Contingente da Brigada Brasileira de Força de Paz no Haiti, uma experiência profissional inigualável, desafiante e enriquecedora que despertou minha curiosidade e meu interesse pelo tema deste trabalho.

Ao Senhor Rosny Smarth, ex-Primeiro-Ministro do Haiti; aos Generais José Elito Carvalho Siqueira, Augusto Heleno Ribeiro Pereira, João Carlos Vilela Morgero, Carlos Alberto dos Santos Cruz, Floriano Peixoto Vieira Neto e Paulo Humberto César de Oliveira; aos Coronéis Luiz Augusto de Oliveira Santiago, Pedro Antônio Fioravante Silvestre Neto, André Luis Novaes Miranda e José Bezerra de Menezes Neto e ao Tenente-Coronel Alfredo Santos Taranto pelos depoimentos que foram muito importantes para esta dissertação.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), cujo convívio foi extremamente agradável e produtivo, meu profundo agradecimento pelo fascinante aprendizado acadêmico e pela contribuição para meu crescimento pessoal, profissional e intelectual. Muito obrigado especialmente à Professora Maria Helena de Castro Santos por sua amizade, pelo incentivo ao ingresso no mestrado e pelo muito que me ensinou sobre metodologia de pesquisa e processos de democratização e ao Professor Eduardo Jose Viola por sua valiosa contribuição para o aperfeiçoamento do meu projeto de dissertação durante sua disciplina.

Ao Professor Reginaldo Mattar Nasser, da PUC-SP, por suas importantes sugestões e orientações durante a defesa do meu projeto de dissertação.

À Odalva de Araújo Costa Otavio, secretária da Pós-Graduação, por seu auxílio, paciente e prestativo, na resolução de diversas questões burocráticas da vida universitária.

Ao meu colega que se fez amigo e que descobri ser um irmão, Ironildes Bueno da Silva, pela colaboração e estímulo imprescindíveis à elaboração e defesa desta dissertação.

Finalmente, aos meus saudosos colegas da UnB, minha enorme gratidão pela convivência fraterna, sadia e agradável, pelos intensos e profícuos debates em sala de aula e por suas valiosas sugestões ao projeto que se transformou em realidade.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar as intervenções da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti, durante os anos de 1993-1996 e 2004-2008, a fim de avaliar a contribuição para a construção do Estado e a democratização do país. Para isso, comparam-se as duas missões segundo sua principal diferença – o conceito de segurança por trás dos discursos, das práticas e dos resultados obtidos. A United Nations Mission in Haiti (UNMIH) foi centrada na segurança internacional, enquanto a United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) está mais baseada na segurança humana. Os antecedentes históricos do Haiti são apresentados para identificar as causas da instabilidade crônica do país, da predominância do autoritarismo e da violência no processo político e da falta de valores democráticos na sociedade haitiana. Pela análise do discurso das Resoluções do Conselho de Segurança da ONU identificam-se as principais políticas e decisões da Organização em relação ao Haiti. Pelo estudo das diferentes práticas e resultados alcançados em cada intervenção conclui-se que a introdução do conceito de segurança humana na MINUSTAH tem contribuído para processos de construção do Estado e democratização mais amplos e que a última intervenção tem alcançado melhores resultados para a população haitiana do que a UNMIH.

Palavras-chave: Intervenções da ONU. Operações de Paz. Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH). Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Construção do Estado. Democratização. Segurança Humana. Haiti.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the United Nations interventions in Haiti during the years of 1993-1996 and 2004-2008, in order to evaluate the contribution to the state-building and democratization of the country. For this purpose, the two missions are compared according their main difference – the concept of security behind the discourses, practices and achieved results. The United Nations Mission in Haiti (UNMIH) was focused on international security whereas the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) is more based on human security. The history of Haiti is presented to identify the causes of permanent instability, predominance of authoritarianism and violence in the political process and lack of democratic values in the Haitian society. Analyzing the discourse of the United Nations Security Council Resolutions, the main policies and decisions of the Organization relating to Haiti are described. After studying the different practices and achieved results in each intervention it is possible to conclude that the introduction of the concept of human security in MINUSTAH has been contributing to broader state-building and democratization processes and that the last intervention has been achieving better results for the Haitian population than UNMIH.

Key-words: United Nations interventions. Peace Operations. United Nations Mission in Haiti (UNMIH). United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). State-building. Democratization. Human Security. Haiti.

Bem-aventurados os pacificadores,
porque serão chamados filhos de Deus.
Mateus 5.9

LISTA DE TABELAS

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRABATT	Brazilian Battalion
CARICOM	Comunidade do Caribe
CDC	Comitê para o Desenvolvimento Comunitário
CEP	Conselho Eleitoral Provisório
CIFP	Country Indicator for Foreign Policy
CIMO	Corps d'Intervention et de Maintien de l'Ordre
CIOpPaz	Centro de Instrução de Operações de Paz
CIVPOL	Civilian Police
CNDDR	Conselho Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
CPVD	Comitê para a Prevenção da Violência e para o Desenvolvimento
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSPJ	Conselho Superior do Poder Judiciário
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EOM	Electoral Observation Mission
FAO	Food and Agriculture Organization
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPU	Formed Police Unit
FSI	Failed States Index
GTH	Governo Transitório do Haiti
HSN	Human Security Network
ICITAP	International Criminal Investigative Training Assistance
IOM	International Organization for Migration
IPSF	Interim Public Security Force
MICAH	International Civilian Support Mission in Haiti
MICIVIH	International Civilian Mission in Haiti

MIF	Multinational Interim Force
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MNF	Multinational Force
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAHO	Pan American Health Organization
PNH	Polícia Nacional do Haiti
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QIP	Quick Impact Project
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
TTM	Tonton Macoute
UNCT	United Nations Country Team
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNMIH	United Nations Mission in Haiti
UNPOL	United Nations Police
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti
UNTMIH	United Nations Transition Mission in Haiti
USAID	United States Agency for International Development
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

SUMÁRIO

"The pursuit of peace and progress, with its trials and its errors, its successes and its setbacks, can never be relaxed and never abandoned."
Dag Hammarskjold (UN Secretary General, 1953 – 1961)

INTRODUÇÃO

O mundo que emergiu após o fim da Guerra Fria está permeado por conflitos de todo tipo: econômicos, militares, políticos, sociais, religiosos, étnicos, de âmbito interestatal ou intraestatal. Esses conflitos têm levado ao questionamento de governos constituídos e à disputa da autoridade central dos Estados. Muitos Estados estão sendo fragmentados em novos países ou estão passando por um período de falência política e institucional.

No período entre a queda do Muro de Berlim, em 1989, e 11 de setembro de 2001, a grande maioria das crises internacionais girou em torno de Estados fracos ou falidos. Entre eles estão Somália, Haiti, Camboja, Bósnia, Kosovo, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, Congo e Timor Leste. A comunidade internacional interveio de várias maneiras em cada um desses conflitos – com frequência, tarde demais e com recursos insuficientes – e em vários casos acabou literalmente assumindo a função de governança dos protagonistas locais.[1]

A Organização das Nações Unidas, instituição que se destina a manter a paz e a segurança internacional, enfrenta uma agenda que inclui violentos abusos aos direitos humanos, genocídios, grandes massas populacionais em deslocamento, crises humanitárias, conflitos armados e muitos outros problemas que têm desafiado sua capacidade de contribuir para ordenar o sistema internacional. Exemplos disso são as violações de direitos humanos em Mianmar; os conflitos armados internos e a grave crise humanitária na República Democrática do Congo, onde a ONU mantém 18.434 capacetes azuis, o maior efetivo de todas as missões atuais; e a tragédia de Darfur, no Sudão, para onde as Nações Unidas autorizaram o envio de um efetivo de 26.000 militares e policiais, com um orçamento de um bilhão e quinhentos e sessenta e nove milhões de dólares anuais, o maior de todas as operações de paz da atualidade, num conflito em que mais de 300.000 pessoas já morreram vítimas de assassinatos em massa e pelo menos dois milhões e quinhentas mil foram deslocadas de suas moradias.[2]

Apesar de se proporem os objetivos de criar um regime democrático participativo, uma economia mais dinâmica e justa e o respeito aos direitos humanos como valor

---

[1] FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: Governo e organização no século XXI*, p. 124.
[2] De acordo com o site da Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em: <http://www.un.org>. Acesso em: 08 novembro 2008.

primordial, as operações de paz são apenas missões de assistência aos governos e às sociedades vitimadas. Reformas profundas que alterem anos de tradição de falta de respeito às liberdades fundamentais e aos direitos humanos, de exclusão da participação política, de ineficiência das instituições estatais, bem como a inexistência de uma sociedade civil organizada, não se alcançam de uma hora para outra. A participação de atores externos é essencial na maioria dos casos, mas a consolidação da paz e da democracia depende do esforço e da mobilização de todos os ramos, governamentais e não-governamentais, dentro do país. Nessas missões, fica claro que o fator determinante para o sucesso ou o fracasso de certas ações é o grau de convergência entre os interesses dos agentes internos e externos envolvidos na reconstrução.

No continente americano, o Haiti é, sem dúvida, o país que percorreu a mais acidentada trajetória histórica, a qual acabou por condená-lo à 14ª posição do "Índice de Estados Fracassados" (*Failed States Index*)[3] e à posição de única nação do Hemisfério Ocidental a figurar no grupo dos países mais pobres do mundo, ou seja, os considerados como de "menor desenvolvimento relativo".[4]

O Haiti é, também, aquele que maiores percalços encontrou na construção da democracia e no respeito aos direitos humanos, vitimado que foi por longos períodos ditatoriais. Historicamente a população convive com fome, pobreza, enfermidade e analfabetismo. Intervenções estrangeiras do passado e condições internacionais desfavoráveis compõem o quadro, em que, de forma precária e vulnerável, o Haiti tem exercido sua soberania política.

Os primeiros sete meses e meio de governo Aristide, em 1991, constituíram o primeiro período democrático desde que François Duvalier tomou o poder em 1957. Os partidos políticos, nas escassas ocasiões em que foram permitidos, sempre foram fracos. Muitas das formações que surgiram em 1986, depois da saída de Duvalier, serviram como instrumentos de poder para indivíduos ou pequenos grupos da elite econômica. Nesse contexto, algumas organizações saíram da clandestinidade e integraram um movimento de coalizão entre cooperativas agrícolas, organizações ligadas à igreja de base, comunidades urbanas, meios de comunicação independentes, grupos de estudantes e de mulheres que levaram ao poder o padre Jean-Bertrand Aristide em dezembro de 1990.[5]

---

[3] The Fund For Peace. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org>. Acesso em: 10 maio 2009.
[4] De acordo com a lista da Organização Mundial do Comércio (OMC). Disponível em: <http://www.wto.org>. Acesso em: 17 junho 2007.
[5] COSTELLO, Patrick; SANAHUJA, José A. *Haiti: los desafíos de la reconstrucción*, p. 7.

Empossado em fevereiro de 1991, Aristide foi deposto sete meses e meio depois, por um golpe militar liderado pelo General Raúl Cédras, e exilado. As organizações que apoiaram Aristide foram os principais alvos da repressão que se seguiu ao golpe.

Após o emprego de uma Força Multinacional, liderada pelos EUA e respaldada pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, Aristide foi reconduzido ao poder. Em 23 de setembro de 1993, o Conselho de Segurança, com base na Resolução 867, autorizou o estabelecimento da United Nations Mission in Haiti (UNMIH). Restaurado o governo democrático, em outubro de 1994, o mandato da UNMIH foi revisado, a fim de permitir à missão assistir ao governo democrático haitiano na restauração da ordem interna no país.

Não obstante a preocupação com a estabilidade da região, o Secretário-Geral afirmou que a principal meta da missão era ajudar o país na resolução da crise interna por meio da restauração da democracia. Em suas palavras, a missão ajudaria a população na escolha de seus governantes, na construção de um Estado legítimo e no progresso rumo à democracia. O projeto foi definido pelo próprio Boutros-Ghali como “ambicioso” e “revolucionário”, pois procurava quebrar a tradição histórica do Haiti, alterando as relações sociais no país.[6]

No entanto, após mais de dez anos de envolvimento internacional no Haiti, os resultados obtidos revelaram-se insuficientes. Não se criou na população um sentimento de copropriedade, como se costuma dizer na ONU, das iniciativas internacionais, que, muitas vezes, nem sequer refletiam prioridades haitianas. Além disso, não chegaram a ser alocados os recursos antes anunciados, faltou coordenação nas diversas atividades e projetos no terreno e não houve mecanismos confiáveis de fiscalização que assegurassem a eficiência do uso dos projetos em benefício da população do Haiti.

Em anos recentes, recrudesceu a instabilidade haitiana e, progressivamente, instaurou-se a violência generalizada. No início de 2004, a crise política alcançou, uma vez mais, proporções inaceitáveis. Em seu bojo, foram apresentadas ao Conselho de Segurança da ONU, em fins de fevereiro de 2004, pelo então representante permanente do Haiti, uma carta de renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide, cuja autenticidade permaneceu inquestionável, e uma mensagem, na qual o presidente provisório, Boniface Alexandre, solicitava intervenção internacional.

Este foi o pano de fundo da Resolução 1529 (2004), pela qual o Conselho autorizou, em 29 de fevereiro, a mobilização por noventa dias de uma Força Multinacional Interina de

---

[6] ZANOTTI, Laura. *Bringing about democracy through peacekeeping,* p.1.

emergência, composta por Estados Unidos, França, Canadá e Chile para evitar o que, então, parecia ser um iminente "banho de sangue" em Porto Príncipe.

A partir de 1º de junho de 2004, com a Resolução 1542 (2004), essa força foi substituída pela Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), uma operação de paz complexa, que conta com tropas de nove países latino-americanos: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador e Guatemala, além de outros contingentes oferecidos por Estados-membros da Organização. O Brasil assumiu o comando militar da missão e ofereceu seu maior efetivo.

Embora não seja doador de recursos financeiros, o Brasil tem condições de cooperar em várias áreas, nas quais possui experiência relevante, como campanhas de vacinação em massa, prevenção e tratamento da AIDS; produção de etanol; coleta e processamento de lixo urbano; sistema de defesa civil; agricultura tropical e alimentos processados; promoção e proteção dos direitos humanos e sistema de voto eletrônico.

No que concerne à presença das Nações Unidas naquele país, são significativas as diferenças entre as situações de 2004 e de 1994, quando o Conselho autorizou uma força multinacional a utilizar "todos os meios necessários" para restabelecer no poder o ex-presidente Aristide, derrubado em 1991 por uma junta militar.

Em 1994, como se pode ver na Resolução 940, a força multinacional tinha um caráter muito mais coercitivo. Naquela oportunidade, o Brasil, que fazia parte do Conselho, preferiu abster-se na votação por julgar que a Resolução deveria basear-se no Capítulo VI. A diplomacia brasileira manteve a posição tradicional de resistência contra qualquer postura ou atitude que implique o abandono ou, ao menos, algum grau de relativização dos princípios da soberania e da não-intervenção no sistema internacional.

Em 2004, para participar de uma operação de paz do Capítulo VII, o governo brasileiro utilizou uma manobra retórica para justificar sua presença numa missão deste tipo, que tradicionalmente o país recriminaria. Apelou-se para o princípio da não-indiferença, que sintetiza os valores de solidariedade e humanidade que pautam as relações internacionais do Brasil.

É preciso reconhecer que, ao lado dos progressos que estão sendo alcançados, o panorama haitiano continua grave: anos de conflitos políticos levaram a economia, já muito pobre, à total paralisia; aprofundou-se a crise política com o descrédito dos seus atores; pioraram as já terríveis condições de pobreza; e recrudesceu a violência urbana, fruto da expansão da criminalidade associada, entre outros fatores, à deportação de criminosos haitianos dos EUA e à crescente presença do tráfico de drogas no país.

A missão coopera no restabelecimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico e à normalização do processo político. Outra importante tarefa da MINUSTAH, na qual o Brasil está igualmente interessado, é a retomada da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social do Haiti. Esta é uma oportunidade singular para assistir o povo haitiano em seu objetivo de recuperar a paz e a democracia e integrar-se produtivamente em nossa região.

Abster-se novamente de participar seria abdicar de uma responsabilidade importante, avaliação essa que parece ser partilhada pelos países latino-americanos que se agregaram ao esforço iniciado pelo Brasil. A alternativa à MINUSTAH teria sido abandonar o Haiti à própria sorte, ou seja, a um ciclo de repressão, insurreição e criminalidade, pontuado, provavelmente, por intervenções unilaterais que pouco responderiam aos interesses dos próprios haitianos.

A MINUSTAH reflete a ação integradora das Nações Unidas e é excelente exemplo do estado da arte das operações de paz da ONU, de seu mandato complexo e dos segmentos que as compõem, para além da força militar e policial. Constitui, também, excelente oportunidade para se avaliar as limitações da ONU e da comunidade internacional no que concerne a intervenções em situações de extrema violência, como a que se observou no Haiti.

A magnitude da Missão pode ser revelada pelos números – 9.055 militares e policiais e um orçamento anual, de Jul/08 a Jun/09, de US$ 601,58 milhões.[7] A expectativa da ONU é permanecer no país pelo menos até a próxima transição democrática em 2011, quando também se espera que a PNH alcance o efetivo de 14.000 policiais e esteja em condições operacionais de garantir sozinha um ambiente seguro e estável no país.

O Brasil contribui com a participação em missões de paz em troca de uma voz mais ativa nos assuntos internacionais. Ao que parece, a decisão do País rompeu um entendimento tradicional da diplomacia brasileira – que resistia a Operações de Imposição da Paz – em prol do impacto positivo que se espera quanto à atuação no Haiti: em primeiro lugar, no que se refere a um objetivo precípuo da atual política externa, que é o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, parte do desejo de uma inserção mais incisiva na política internacional; e, em segundo lugar, para a liderança brasileira na América Latina, com seus eventuais impactos em negociações comerciais de grande porte em que o Brasil está envolvido, e que são percebidas como cruciais para a economia brasileira.[8] Essa participação

---

[7] ONU. Disponível em: <http://www.un.org>. Acesso em: 10 maio 2009.

[8] DINIZ, Eugênio. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 333-334.

também responde a outras demandas específicas: os esforços de construção de alianças, priorizando arranjos multilaterais que minimizem a preeminência de um único Estado no sistema ou que evitem a prevalência de interesses unilaterais no arranjo internacional; o interesse na estabilidade regional; a promoção da cooperação militar, política e diplomática com os países da América do Sul; e, principalmente, de um lado, a necessidade de alinhar discurso e ação na política externa brasileira, e, de outro, a de fazer valer sua dimensão axiomática – aqui representada pelos conceitos de não-indiferença e solidariedade.

Tanto o Brasil quanto os demais países do Cone Sul, a partir do entendimento iniciado na década de 1980, têm utilizado, cada vez mais, suas forças militares em prol de suas políticas externas. Esse processo pode ser constatado pelo incremento nas participações em operações de paz e no intercâmbio entre suas forças armadas.

Com relação à manutenção da paz e da segurança internacionais, a Agenda para a Paz, de 1992, do ex-Secretário Geral das Nações Unidas Boutros-Ghali, chamou a atenção para a necessidade de uma divisão de trabalho, pela qual a Organização delegaria alguns encargos de segurança a organismos regionais.

Nesse contexto, o envio de tropas latino-americanas para o Haiti é um sinal claro de interesse na promoção da paz, a defesa dos direitos humanos e a estabilidade regional. Sucedendo seis missões de paz já realizadas, esta é a primeira marcada pela forte presença latino-americana e, em longos períodos, pela liderança de países da região, e coordenada pelas Nações Unidas, com o auxílio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM).

O protagonismo político e militar assumido pelos países latino-americanos é uma das características mais importantes da MINUSTAH: uma oportunidade para a resolução de um conflito numa área onde geralmente os Estados Unidos da América têm um papel preponderante no manejo das crises.

A atuação concertada dos países do Cone Sul é também um sinal de fortalecimento das medidas de confiança mútua e cooperação regional. Muito além da integração comercial do MERCOSUL, os reflexos do entendimento entre os países da região foram sentidos no campo militar, em meio a um processo de transição do estado de rivalidade e de ameaças para uma situação de cooperação. A participação combinada das Forças Armadas em uma operação de paz favorece a cooperação e o entendimento entre os países participantes.

Nesse sentido, a MINUSTAH tem um enorme potencial de representar o início de uma institucionalização regional efetiva para a resolução e prevenção de conflitos. Essa tendência

reforça as teses sobre a possibilidade da conformação de um sistema de segurança coletiva no Cone Sul.

De acordo com o General Heleno, que comandou a Força Militar da MINUSTAH por um período de um ano e três meses,

> No que tange ao relacionamento das Forças Armadas com os parceiros regionais, atingimos um nível excelente de integração e comunhão de esforços e objetivos. Comandantes e tropas da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e Uruguai têm operado juntos com impecável sinergia.[9]

Assim, a contribuição acadêmica que este trabalho pode oferecer consiste basicamente no aprofundamento do estudo de um campo ainda pouco explorado – o papel das intervenções da ONU no processo de construção do Estado e democratização do Haiti. A operação de paz no Haiti (MINUSTAH) é um tema que tem atraído a atenção da mídia, da sociedade, da academia e dos profissionais da área de relações internacionais por sua atualidade, por seu caráter humanitário e por sua importância para a política externa e para a política de defesa brasileira, pelo fato de a Missão projetar positivamente a imagem do Brasil e ampliar a inserção internacional do país.

Além da importância e da atualidade do assunto, outra razão do autor para a escolha do tema desta pesquisa foi a sua experiência pessoal na MINUSTAH, por um período de seis meses (dezembro de 2004 a junho de 2005), como Tenente-Coronel do Exército, no exercício da função de Adjunto da Seção de Operações da Brigada Brasileira de Força de Paz no Haiti (BRABRIG).

O propósito principal deste trabalho é responder às seguintes indagações: Qual a contribuição das intervenções da ONU para a construção do Estado e a democratização do Haiti? A segurança humana está sendo incorporada significativamente ao discurso e às práticas operacionais da MINUSTAH? Isto vem trazendo resultados melhores para a população haitiana do que os que foram alcançados pela UNMIH?

Para uma adequada ambientação com o tema principal deste trabalho é importante conhecer a literatura especializada sobre os antecedentes históricos e o conflito interno do Haiti, processos de construção de Estados e democratização, operações de paz da ONU e segurança humana. A seguir, destacam-se alguns livros e autores importantes que tratam dos assuntos que serão abordados.

---

[9] PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. O Componente Militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. *Military Review*, Fort Leavenworth, Kansas, Ed. Brasileira, Jan-Fev 2007, p. 13.

Em 1992, foi publicado na revista *Foreign Policy* o artigo *"Saving Failed States*", dos ex-diplomatas americanos Gerald B. Helman e Steven R. Ratner, que muitos tomam como o marco histórico do início dos debates sobre o fracasso estatal. Nele, o *"Estado fracassado"* é pela primeira vez definido como completamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional. Para os autores, à medida que esses Estados caem em violência e anarquia – colocando em perigo seus próprios cidadãos e ameaçando seus vizinhos através de ondas de refugiados, instabilidade política e conflitos armados – fica claro que algo precisa ser feito.

A despeito das variações de conceituação de Estado fracassado – que ficam por conta das diferenças entre as definições das funções tipicamente estatais –, há um pressuposto comum a todos: a visão de que certos países, apesar de possuírem reconhecimento *de jure* como Estados, não possuem as condições materiais que os caracterizariam como um Estado *de facto*, vivendo em condição de anarquia ou caos – seja político, social ou econômico.

O *Fund for Peace*, uma mistura de ONG e *think-tank* americano destinado a *"evitar a guerra e minorar as condições que causam a guerra"*, emprega amplamente as concepções de segurança humana na sua definição de fracasso estatal e elabora anualmente, desde 2005, o "Índice de Estados Fracassados" (Failed States Index), utilizado como referência sobre o assunto tanto na academia quanto nos órgãos governamentais.

Francis Fukuyama, em seu livro "Construção de Estados: Governo e organização no século XXI" (2004), define essa atividade como a criação de novas instituições governamentais e o fortalecimento daquelas já existentes. Questões como promover a governança de Estados fracos, melhorar sua legitimidade democrática e fortalecer instituições autossustentáveis – passam a ser o projeto central da política internacional contemporânea. Para ele, em "O dilema americano: Democracia, poder e o legado do neoconservadorismo" (2006), antes de se poder ter uma democracia, é preciso ter um Estado: a construção de um Estado é uma atividade que coincide apenas parcialmente com a promoção da democracia.

Segundo a literatura sobre democratização, principalmente O'Donnell e Schmitter (1987), as variáveis internas predominam no processo de transição, enquanto as externas teriam mais influência na fase da consolidação. O presente trabalho enfatiza a importância de uma variável externa – as intervenções da ONU – na transição e consolidação democrática haitiana, em dois períodos distintos: 1993 a 1996 e 2004 a 2008.

Para buscar entender o processo de democratização pode-se usar como bibliografia de referência O'Donnell e Schmitter (1987), O'Donnell (1997), Dahl (1971), Rustow (1970), Przeworski et. tal. (1996), Bunce (1995), Walter (1997), Wantchekon (1999), Collier (2000) e

relatórios da Freedom House, que avaliam e ordenam os países conforme o respeito às liberdades civis e aos direitos políticos.

De acordo com Valerie Bunce, em seu artigo "Should Transitologists Be Grounded?" (1995), é necessário ater-se às diferenças de cada região, quando da análise da existência ou não da democracia. Para Przeworski et.al. (1996) e outros autores, a alternância de poder é considerada condição básica para a democratização.

Na concepção de Dahl, em "Poliarquia", contestação e participação são necessárias para classificar um regime como democrático. Cabe aqui ressaltar sua idéia sobre governos democráticos, que devem ter como principal característica o atendimento continuado das necessidades do cidadão, sem qualquer distinção. Para isso, todos devem ter iguais oportunidades para: 1) formular suas preferências; 2) manifestar publicamente suas opiniões e 3) receber, por parte do governo, igualdade de tratamento.

Da mesma forma, verificar-se-á a existência de direitos assegurados pelo Estado na democratização, que O'Donnell e Schmitter (1987) chamaram de *procedural mínimo,* tais como voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição interpartidária, reconhecimento das associações voluntárias e responsabilidade executiva dos governantes. A este conjunto de elementos necessários à democracia política serão acrescidos outras condições, tais como a solução do conflito interno armado, território e eleitores bem definidos, utilizando-se, assim, o conceito de *procedural mínimo expandido,* de Collier (1997), O'Donnell (1997) e Linz & Stepan (1996).[10] Estas condições, dentro do escopo deste trabalho, são fundamentais para que seja possível o estabelecimento de bases para o início do processo de democratização. No entanto, como todas elas se referem especialmente ao processo eleitoral e seu contexto imediato, também são incluídas outras condições como o funcionamento de uma imprensa livre e a reestruturação das instituições do Estado: Polícia, Sistema Prisional, Judiciário independente, etc.

Para Schumpeter (1942), democracia é o regime em que os altos cargos do Executivo e do Legislativo são preenchidos mediante eleição competitiva. Dahl (1971) prefere utilizar o termo "contestação", como aspecto essencial da democracia. Przeworski define três características básicas do que vem a ser uma eleição competitiva: 1) incerteza; 2) irreversibilidade e 3) constância. A existência de mais de um partido político independente é, portanto, uma condição *sine qua non* da "contestação", mas pode não ser suficiente. Como sumário das regras que caracterizam, então, uma democracia teríamos: 1) o chefe do

[10] CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes. O processo de democratização em Angola e Moçambique: Um estudo comparativo. p. 4-5.

Executivo é eleito; 2) O Legislativo é eleito e 3) existe mais de um partido político. Ainda que um regime não fira qualquer das regras anteriores, ele pode ser considerado uma não-democracia, caso do México, onde o Partido Revolucionário Institucional (PRI) permaneceu no poder por mais de 70 anos, havendo eleições com alguma pluralidade partidária, mas sendo a máquina governamental utilizada, constantemente, para favorecer o governo.[11]

Dentre os documentos da ONU que tratam das operações de paz, destaca-se o Relatório Brahimi (Report of the Panel on United Nations Peace Operations), apresentado ao Secretário-Geral e publicado em 2000, no qual foi abordada a falta de flexibilidade e de capacidade militar das forças da ONU para responder às violações de mandato naquelas operações de manutenção da paz tradicionais (*peacekeeping* e *peace enforcement*) típicas do século passado e que não obtiveram bons resultados, como as do Congo, Burundi, Serra Leoa, Angola, Ruanda e Bósnia, além das seis missões no Haiti anteriores à MINUSTAH. Com base nesse relatório, foi desenvolvido o conceito de operações de manutenção da paz complexas ou multidimensionais (*peace support*), tal como a MINUSTAH, que combinam forças militares robustas de *peace enforcement* com fortes componentes civis de administração, ajuda humanitária e apoio eleitoral, cujas tarefas incluem o apoio nas áreas de direitos humanos; eleições; desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes; remoção de minas; e assistência na reconstrução e no fortalecimento das instituições da administração civil – especialmente as forças policiais – assim como operações humanitárias, conduzidas por uma variedade de organizações internacionais e não-governamentais (ONGs), que requerem proteção. Estas operações de paz têm o objetivo principal de estabelecer, dentro dos Estados sob intervenção, sociedades democráticas liberais como forma de manter a paz e a segurança.

É importante ressaltar que o mandato da MINUSTAH é amparado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que autoriza as medidas necessárias à imposição da paz, uma vez que, ainda hoje, persiste alguma confusão entre aqueles que insistem em classificar a missão como uma simples missão de manutenção da paz. A utilização do capítulo VII e o reconhecimento de apenas uma parte como legítima (na época, o governo transitório do Haiti) caracterizam a MINUSTAH como uma missão de imposição da paz.

As novas operações de paz têm a função principal de criar condições para a construção de uma estrutura política para que o país se reestruture e a democracia possa se desenvolver de forma legítima e duradoura. Esta medida legitima o direito da ONU, como entidade

[11] Loc. cit.

coletiva internacional, de exercer provisoriamente funções relativas à autoridade política dentro das nações, de forma direta ou em parceria com regimes já estabelecidos. Após o fim da Guerra Fria, o Secretariado e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) têm desenvolvido um amplo debate a respeito da democracia, do papel da ONU no estabelecimento de governos democráticos e sua conexão com as operações de manutenção da paz. O debate sobre a construção da democracia de forma exógena, por meio de operações de manutenção da paz com amplos mandatos, torna-se hoje um tema de grande importância à medida que a ONU a tem colocado em prática em algumas crises recentes.

Segundo Walter (1996), a segurança garantida por poderes externos, a ONU, por exemplo, é a principal variável que explica o sucesso e o fracasso nas decisões negociadas. O autor argumenta que a democracia induz as facções competidoras a desenvolver um sofisticado arranjo de poder compartilhado. Entretanto, a participação da ONU é ainda necessária para fazer a transição da negociação para as eleições, implementando o Acordo de Paz e os Pactos Militar e Político. A atuação das Nações Unidas, por meio de operações de paz, desempenha papel fundamental nesta ocasião.

Até 1994, a segurança era tratada somente num contexto de segurança nacional, segurança internacional ou segurança do Estado. O conceito de segurança nacional tem por objetivo principal manter a integridade territorial do Estado e garantir a proteção dos seus cidadãos contra ameaças externas. A partir de 1994, a ONU ampliou o conceito de segurança pela introdução formal do conceito de segurança humana.

Segurança humana é um conceito amplamente utilizado na atualidade por governos, organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONGs), que surgiu para desafiar a concepção de segurança centrada no Estado. O conceito foi formulado no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), publicado em 1994, procurando articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde as décadas de 1970 e 1980, muitos autores e comissões internacionais vinham tratando dos problemas associados à segurança social, segurança ambiental, segurança global (ameaça de holocausto nuclear), segurança alimentar e segurança individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal). Com o final da Guerra Fria e a intensificação dos debates sobre o desenvolvimento sustentável no começo da década de 90, a inclusão de novos temas na agenda de segurança foi reivindicada a partir desse conceito sintético de segurança

humana. Em contraste com a noção anterior de segurança nacional, o novo conceito teria algumas diferenças fundamentais segundo seus proponentes.[12]

A gênese do conceito de segurança humana está ligada ao estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, e à visão do então Secretário de Estado dos EUA Edward R. Stettinus que disse:

> The battle for peace has to be fought on two fronts. The first is the security front where victory spells *freedom from fear*. The second is the economic and social front where victory means *freedom from want*. Only victory on both fronts can assure the world of an enduring peace […] No provisions that can be written into the Charter will enable the Security Council to make the world secure from war if men and women have no security in their homes and their jobs.[13]

Os dois componentes principais da segurança humana – liberdade em relação ao medo e liberdade em relação às necessidades – fazem parte das políticas e programas de desenvolvimento e de direitos humanos da ONU desde a criação deste organismo internacional, mas só ao final do século XX é que isso foi incorporado aos debates sobre segurança.

O UNDP identificava sete dimensões principais da segurança: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política. Segundo o Relatório de 1994, o conceito de segurança humana tem quatro características básicas: representa uma preocupação universal, tanto nos países ricos como naqueles mais pobres; seus componentes são interdependentes, pois as ameaças podem atravessar as fronteiras nacionais; é mais fácil garantir a segurança humana por meio de ações preventivas do que por intervenções tardias e a segurança humana está centrada no ser humano.[14] O UNDP apontava a necessidade de mudar urgentemente o conceito de segurança de duas maneiras: de uma ênfase exclusiva na segurança territorial para uma ênfase muito maior na segurança das pessoas e de uma segurança através de armamentos para uma segurança através do desenvolvimento sustentável.[15]

Do ponto de vista dos "objetos" da segurança, há uma postulação explícita para que se abandone o Estado como o referente empírico mais importante para a consideração de problemas de segurança, colocando em seu lugar as demandas de segurança dos indivíduos,

---

[12] LIPSCHUTZ, Ronnie. On Security. New York, Columbia University Press, 1995.
[13] Human Development Report 1994, p. 24. Disponível em: < http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>
[14] Ibid., p. 22-24.
[15] Ibid., p. 24.

dos grupos sociais destituídos (minorias étnicas, pobres, outros segmentos excluídos da população), da humanidade como um todo e até mesmo da biosfera.

A própria definição do que seriam os problemas "reais" de segurança deveria deslocar-se, segundo a abordagem da "*human security*", da capacidade de neutralizar ameaças de tipo predominantemente militar para a neutralização das ameaças à vida humana resultantes da degradação ambiental, da instabilidade econômica e da desintegração de laços sociais. Modificando-se a percepção do que seriam as ameaças "reais" à segurança das pessoas, os instrumentos e instituições capazes de prover segurança também deixariam de depender principalmente dos meios de força controlados pelos Estados soberanos de base territorial e suas alianças militares tradicionais, tal como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na nova abordagem, principalmente em função do novo perfil das ameaças percebidas, seriam centrais as agências especializadas do sistema das Nações Unidas, bem como outras organizações integradoras multiestatais ou multinacionais, além das organizações não-governamentais (ONGs) operando em bases transnacionais ou subnacionais. Segundo a síntese de Jean Daudelin, os componentes centrais dessa redefinição do conceito de segurança seriam a individualização, desmilitarização, globalização e democratização dos problemas e soluções de segurança humana.[16]

Distintos atores e objetivos têm influenciado a agenda de segurança humana. Para as Nações Unidas, especialmente sob o comando do Secretário-Geral Kofi Annan, o objetivo era criar um discurso que libertasse a ONU da submissão à soberania nacional como única fonte de legitimidade para a ação internacional. Para os países desenvolvidos de tamanho médio que não pretendem ressaltar seu poder militar, essa doutrina orientaria as relações internacionais e, especialmente, a cooperação internacional. Os países latino-americanos defendem uma concepção específica de segurança humana – a segurança multidimensional, similar à noção de segurança humana, mas sem referência à intervenção humanitária externa – como forma de se contrapor à agenda estadunidense de defesa da segurança. [17]

As Nações Unidas e os pequenos e médios países desenvolvidos comprometidos com a cooperação internacional, como o Canadá e a Noruega, promoveram essa nova agenda a partir de meados da década de 1990. Mais tarde, houve a adesão do Japão e também de outros países europeus. Estes governos adotaram um conjunto de ideias subjacentes a esse conceito de segurança humana para elaborar suas políticas exteriores e preparar uma lista de temas

---

[16] DAUDELIN, Jean. Human Security and Development Policy. Otawa, Canada. The North-South Institute, 1999.
[17] SORJ, Bernardo. Segurança, Segurança Humana e América Latina. p. 4.

concretos, como a proibição das minas antipessoais, o controle de armas leves, o repúdio ao recrutamento de crianças como soldados, a promoção do direito internacional humanitário, o apoio aos novos organismos de direitos humanos criados pela ONU, a assistência às pessoas refugiadas, a participação em operações de paz, etc.

O Canadá adotou a interpretação mais estreita do conceito – *freedom from fear* – e decidiu centrar sua agenda de segurança humana na promoção da segurança dos cidadãos para protegê-los contra as ameaças de violência e definiu cinco áreas prioritárias para sua política externa avançar essa agenda: proteção de civis, operações de paz, prevenção de conflitos, governança e responsabilidade, e segurança pública.[18] Para Lloyd Axworthy, Ministro das Relações Exteriores do Canadá de 1996 a 2000, "*in essence, human security means safety for people from both violent and non-violent threats. It is a condition or state of being characterized by freedom from pervasive threats to people's rights, their safety, or even their lives"*.[19] Este novo conceito também serve para justificar as intervenções humanitárias, como, por exemplo, a intervenção da OTAN no Kosovo, realizada sem a autorização do CSNU:

> It is clear, however, that states are not always guarantors of human security. When states are externally aggressive, internally repressive or too weak to govern effectively, people suffer. In the face of massive state-sponsored murder, the calculated brutalization of people and appalling violations of human rights, **the humanitarian imperative to act cannot be ignored and can, in some cases, outweigh concerns about state sovereignty**.[20]

O Japão foi um dos primeiros a apoiar o paradigma da segurança humana, mas abraçou uma interpretação mais ampla do conceito, onde a *freedom from want* predomina sobre a *freedom from fear*. Para o governo japonês segurança humana abrange todas as medidas que ameaçam a sobrevivência humana, a vida cotidiana e a dignidade — por exemplo, degradação ambiental, violações dos direitos humanos, crime transnacional organizado, drogas ilícitas, refugiados, pobreza, minas e doenças infecciosas como a AIDS — além de fortalecer os esforços para confrontar estas ameaças.

Um marco importante foi o estabelecimento, em 2001, da Comissão de Segurança Humana, por uma iniciativa do governo japonês em resposta ao apelo do Secretário-Geral da ONU Kofi Annan, na Cúpula do Milênio em 2000, por um mundo "free of want" e "free of fear." Segundo o Human Security Now, o Relatório da Comissão publicado em 2003, garantir a segurança humana significa proteger as liberdades vitais. Significa proteger as pessoas

---

[18] DFAIT. Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security. p. 3.
[19] AXWORTHY**,** Lloyd**.** Human security: Safety for people in a changing world.
[20] Loc. cit. Grifo nosso.

expostas a ameaças ou situações críticas, desenvolvendo os seus pontos fortes e procurando realizar as suas aspirações. Significa também criar sistemas que proporcionem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência. A segurança humana abrange diferentes tipos de liberdades: a liberdade de viver sem necessidades nem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais.[21] De acordo com Sadako Ogata, uma das duas pessoas que presidem a Comissão, a mesma não faz distinção entre *freedom from fear* e *freedom for want.*[22]

A importância atual do conceito de segurança humana pode ser destacada pelas palavras de Muggah e Krause:

> A segurança humana forçou apurados debates sobre as intervenções humanitárias e a responsabilidade dos Estados soberanos, e na falha desses, da comunidade internacional, na proteção de suas populações civis. As prioridades subjacentes da abordagem da segurança humana – promoção da segurança física, redução da violência, direitos humanos, controle dos instrumentos de violência, utilização de crianças como soldados, e outras – estão crescentemente aparecendo nos fóruns internacionais, até mesmo quando o rótulo de segurança humana é formalmente evitado.[23]

A hipótese principal que norteia este trabalho é de que a introdução do conceito de segurança humana na MINUSTAH, implícito em suas resoluções, mandatos e práticas de atuação, contribuiu positivamente para um processo de construção do Estado e democratização mais amplo do que o ocorrido durante a UNMIH.

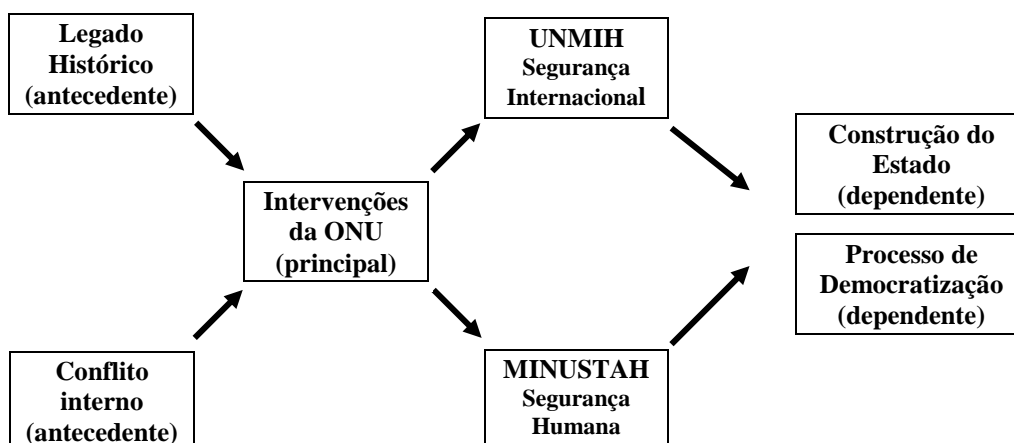
Para analisar o tema foram escolhidas três variáveis independentes: o legado histórico (variável antecedente); o conflito interno (variável antecedente) e as intervenções da ONU (variável principal) e duas variáveis dependentes: a construção do Estado e o processo de democratização.

O gráfico a seguir ilustra as variáveis presentes na evolução da construção do Estado e do processo de democratização do Haiti, no período em estudo:

---

[21] Human Security Now. Commission on Human Security Report. New York, 2003, p. 4. Disponível em: < http://www.humansecurity-chs.org>

[22] OGATA, Sadako. The Human Security Commission’s Estrategy. p. 25.

[23] MUGGAH, Robert; KRAUSE, Keith. A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations,* Winter/Spring 2006, p. 129 e 130.

O quadro abaixo apresenta um prognóstico das hipóteses em função dos valores correspondentes às variáveis explicativas:

Variáveis Independentes		**UNMIH (1993-1996)**	**MINUSTAH (2004-2008)**
Legado Histórico (antecedente)		PRESENTE	PRESENTE
Conflito Interno (antecedente)		PRESENTE	PRESENTE
Intervenções da ONU (principal)	Segurança Internacional	PRESENTE	PRESENTE
	Segurança Humana	AUSENTE	**PRESENTE**

Variáveis Dependentes	**UNMIH (1993-1996)**	**MINUSTAH (2004-2008)**
Construção do Estado	MENOS AMPLA	**MAIS AMPLA**
Processo de democratização	MENOS AMPLO	**MAIS AMPLO**

Tomando por base o conhecimento acumulado pela pesquisa de base empírica, pretendeu-se abordar o estudo do papel das intervenções da ONU no processo de construção do Estado e democratização do Haiti, nos períodos compreendidos entre 1993-1996 e 2004-2008.

Esta dissertação é, basicamente, um estudo de caso da ação da Organização das Nações Unidas no contexto de uma crise de conteúdo doméstico, deflagrada pela ruptura da institucionalidade democrática em um país do continente americano.

Para testar a hipótese escolhida será necessário responder à seguinte pergunta:

A mudança da *"securitização"* da crise haitiana, inicialmente baseada no conceito de segurança internacional, na UNMIH (1993-1996), para outro modelo com mais ênfase na segurança humana, na MINUSTAH (2004-2008), resultou em maior contribuição para o processo de construção do Estado e democratização do Haiti, com relação ao período da UNMIH?

Securitização é o termo criado por Ole Waever e usado e explorado por Buzan, Waever e Wilde (Waever, 1995; Buzan, 1998). Como uma sociedade vem a considerar um problema como uma ameaça à segurança nacional? Seguindo o pensamento Clausewitziano, Buzan e seus colegas definem três esferas distintas: a esfera privada, a esfera pública, e a esfera de segurança. Para eles, a politização é a passagem da esfera privada à esfera pública, a despolitização é a passagem da esfera pública à esfera privada, a securitização é a passagem da esfera pública à esfera de segurança e a desecuritização é a volta de um assunto da esfera de segurança à esfera pública.[24] No caso haitiano, o "*objeto referente"*[25] da securitização, ou seja, aquele que foi considerado ameaçado e que se transformou numa questão de segurança, deixou de ser o Estado para ser o cidadão.

Isso posto, o conceito de segurança humana servirá de parâmetro para se analisar as diferenças entre duas intervenções realizadas pela ONU no Haiti nas últimas décadas. Servirá, principalmente, para avaliar se a sua utilização, no discurso e na prática, resultou em maior contribuição para o processo de construção do Estado e democratização do Haiti.

Para alcançar os objetivos propostos, foi utilizado o *Process Tracing*, que é um método aplicado a estudos de caso para verificar a cadeia causal das variáveis explicativas. No caso desta pesquisa, este método foi utilizado para determinar que variáveis foram responsáveis pelos diferentes resultados do processo de construção do Estado e democratização do Haiti. O procedimento consiste em fazer um acompanhamento histórico do comportamento das variáveis inicialmente identificadas no desenho de pesquisa, sendo possível encontrar outras variáveis explicativas ao longo desse processo. Dois trabalhos servem como referência teórica para esta metodologia: Collier and Collier (1991) e Bennett and George (1997).

As conclusões desta pesquisa foram obtidas por uma análise diacrônica, ou seja, uma comparação da mesma unidade de análise em diferentes períodos, conforme a definição de Arend Lijphart (1971). Por esse motivo, foram utilizadas as ferramentas dos estudos

---

[24] MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? p. 133-134.
[25] BUZAN, WAEVER, WILDE. Security: a new framework for analysis. 1998.

comparados de pequeno número de casos (*small-N analysis*). A unidade de análise – o Haiti – foi estudada, particularmente, em dois períodos distintos: o da United Nations Mission in Haiti – UNMIH (1993-1996) e o da United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH (2004-2008). Obviamente, houve atenção especial aos aspectos históricos da evolução recente do País, a fim de se examinar a natureza do processo que marcou os períodos em análise.

O método comparado é de extrema importância para a área das Relações Internacionais e da Ciência Política e, neste caso, Giovanni Sartori (1994) e David Collier (1993) são utilizados como referência básica. Para a comparação, foi empregado o desenho de pesquisa de "mais semelhanças", de Przeworski e Teune (1970), ou "método da diferença", de Mill (1843).

Embora esta pesquisa se restrinja ao estudo de um único país, ela busca descrever modelos diferentes de intervenção da ONU, evidenciando mudanças nos padrões e novas tendências de atuação daquela Organização, cujas implicações são relevantes para intervenções semelhantes em outros países do mundo. Wiarda e Collier enfatizam a importância dos estudos de um só país para o campo da política comparada. Para Wiarda:

> [...] even though our study may concentrate on a single country, we are still interested in the "bigger picture" and in comparison. Such broader concerns, the effort to analyze patterns and general behavior, are what distinguish comparative politics from newspaper reporting or a historical survey of a single country.[26]

Para Collier, comparações sistemáticas dentro de um mesmo país, inclusive focalizando processos de mudança ao longo do tempo, também permitem caracterizar um estudo como "comparado". Esses estudos são, frequentemente, bem-sucedidos em colocar o caso analisado em perspectiva comparada, combinando, assim, a análise intensiva de um país com comparações mais amplas.[27]

De acordo com a classificação de Lijphart (1971), este estudo de caso é do tipo *"theory-confirming"*, pois tem por objetivo testar e confirmar a hipótese escolhida, dentro de uma estrutura de generalizações previamente estabelecidas. Parte-se do pressuposto de que o estudo de caso das intervenções da ONU no Haiti poderá fortalecer o valor dessa hipótese

---

[26] WIARDA, Howard, *Introduction to Comparative Politics: concepts and processes.* Fort Worth, Philadelphia: Harcourt College Publishers, 2000, 2nd edition, cap. 1, p. 8.

[27] CASTRO SANTOS, Maria Helena de. *Política Comparada: Estado das Artes e Perspectivas no Brasil.* Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, nº 54, 2º Semestre 2002, p. 6.

para a análise de outros processos de construção de Estados e democratização e para a formulação de uma teoria.

Na comparação entre as duas intervenções da ONU no Haiti, esta pesquisa buscou identificar se as preocupações relativas ao campo da segurança humana, implícitas nos debates e resoluções do Conselho de Segurança da ONU, foram integradas em discursos e práticas institucionais da MINUSTAH e como isso contribuiu para o processo de construção do Estado e democratização daquele país. Segundo Muggah e Krause, *"o Haiti proporciona um excelente estudo de caso porque esse país é um compromisso prioritário dos proponentes da segurança humana, e porque ele é um prisma através do qual muitas operações de paz similares também podem ser examinadas ou comparadas"*.[28]

O quadro a seguir ilustra a comparabilidade das intervenções da ONU no Haiti:

A HISTÓRIA SE REPETE ?

UNMIH (1993 – 1996)	MINUSTAH (2004 – 2008)
• Golpe militar e exílio do Presidente Aristide, seguido por rápida implementação de sanções internacionais.	• Conflitos internos, renúncia e exílio do Presidente Aristide.
• Intervenção do Cap VII com o propósito expresso de restaurar a democracia, realizar eleições democráticas, reformar as Forças Armadas e a Polícia, e garantir a segurança da população civil.	• Intervenção do Cap VII com o propósito expresso de estabelecer um ambiente seguro e estável para realizar eleições democráticas e reformas constitucionais, reformar a Polícia e garantir um amplo programa de desarmamento, desmobilização e reintegração e proteger civis contra ameaças iminentes de violência.
• Desdobramento de uma Força de Paz da ONU com mais de 6.000 militares, precedida por uma Força Multinacional com tropas dos EUA e do Canadá.	• Desdobramento de uma Força de Paz da ONU com mais de 6.000 militares, precedida por uma Força Multinacional com tropas dos EUA e do Canadá.
• Pouco menos de 1.000 policiais da ONU (UNPOL) sob comando de um Chefe de Polícia canadense.	• Pouco mais de 1.000 policiais da ONU (UNPOL) sob comando de um Chefe de Polícia canadense.
• O furacão Gordon devastou o norte do Haiti, deixando mais de 400 mortos, 15.000 deslocados e 55.000 famílias afetadas.	• Grandes inundações mataram mais de 2.000 pessoas no sul e o furacão Jeanne devastou o norte do Haiti, deixando mais de 2.000 mortos e cerca de 33.000 deslocados.

[28] MUGGAH, Robert; KRAUSE, Keith, p. 130.

• Limitado desarmamento e desmobilização das Forças Armadas do Haiti.	• Amplo programa de desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-integrantes das Forças Armadas do Haiti e dos rebeldes *chiméres*.
• Reforma e treinamento da Polícia do Haiti.	• Amplo programa de reforma, recrutamento e treinamento da Polícia do Haiti.
• Realização de eleições locais, parlamentares e presidenciais com apoio da ONU e da OEA. René Préval foi eleito Presidente.	• Realização de eleições locais, parlamentares e presidenciais com apoio da ONU e da OEA. René Préval foi eleito Presidente.

Fonte: MUGGAH, Robert; KRAUSE, Keith. A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations,* Winter/Spring 2006, p. 133.

Para o estudo do problema apresentado optou-se pela análise qualitativa e pela utilização da pesquisa bibliográfica e da pesquisa descritiva documental, utilizando as técnicas de análise e síntese racionais e de coleta de dados de fontes primárias e secundárias.

Além das fontes secundárias consultadas e que constam da bibliografia, foram utilizados também, como fontes primárias, documentos da ONU e entrevistas com integrantes e ex-integrantes das missões da ONU no Haiti, de modo a elucidar dúvidas que surgiram da análise documental.

A primeira etapa da pesquisa foi destinada à pesquisa bibliográfica sobre os antecedentes históricos; o conflito interno; as intervenções da ONU; a teoria sobre segurança humana e o processo democrático e de construção do Estado do Haiti.

A segunda etapa foi destinada ao exame e à síntese documental para coleta de dados sobre as diferenças no discurso, na prática e nos resultados obtidos pela UNMIH e pela MINUSTAH, respectivamente, antes e depois do surgimento do conceito de segurança humana; e sobre a evolução do processo de construção do Estado e democratização do Haiti durante o mandato da UNMIH e da MINUSTAH.

A terceira etapa consistiu em ordenar e analisar os dados obtidos de acordo com o objetivo geral da pesquisa para compará-los e confrontá-los com as variáveis, de modo a examinar a contribuição dessas intervenções da ONU para os processos de construção do Estado e democratização do Haiti e os resultados obtidos pela introdução da segurança humana na MINUSTAH.

Na quarta etapa foi realizada a redação final da dissertação, que está estruturada em três capítulos.

No primeiro são apresentados brevemente os antecedentes históricos do Haiti, desde o descobrimento, em 1492, até a crise que provocou a última intervenção da ONU, em 2004. A ênfase recaiu sobre as causas da instabilidade crônica do país, da predominância do autoritarismo e da violência no processo político e da falta de valores democráticos na sociedade haitiana.

Aborda-se também o conflito interno do Haiti, explicando como e porque ocorreram os dois momentos de ruptura da institucionalidade democrática haitiana, em 1993 e 2004, com ênfase nos acontecimentos locais, na universalização da crise dentro de um contexto político regional e no envolvimento da ONU para a solução da crise, para a construção do Estado e para a restauração do processo democrático.

No segundo capítulo é realizada uma análise dos discursos e das práticas de atuação da UNMIH (1993-1996), com ênfase num dos aspectos que diferenciam as duas intervenções da ONU – a *"securitização"* da crise haitiana, que naquele momento era baseada no conceito de segurança internacional, destacando-se os resultados obtidos e avaliando a contribuição dessa intervenção para os processos de construção do Estado e democratização do Haiti. Para avaliar os resultados alcançados, são empregados os índices de avaliação de liberdades civis e direitos políticos utilizados pela Freedom House. Também se buscaram outras fontes de análise que permitissem confirmar ou negar a hipótese de que houve melhoria nas condições de vida da sociedade haitiana.

No último capítulo é realizada uma análise dos discursos e das práticas de atuação da MINUSTAH (2004-2008), mas agora com foco na mudança da "securitização" da crise haitiana para outro modelo com mais ênfase na segurança humana, destacando-se os diferentes resultados e avaliando a contribuição dessa outra intervenção da ONU para os processos de construção do Estado e democratização do Haiti. Outros índices de avaliação criados mais recentemente também foram usados a fim de quantificar os resultados obtidos.

Nas considerações finais é apresentado um resumo dos resultados mais significativos da pesquisa, confrontando-os com a hipótese formulada. São realizadas algumas inferências que os dados alcançados permitiram fazer e, finalmente, o autor apresenta seu ponto de vista pessoal sobre o tema da dissertação.

"The history of the country is but a series of plots and revolutions followed by barbarous military executions".
Spenser St. John

"If, since the proclamation of independence, Haiti had expended in serious study, in useful effort, one quarter of the energy it has committed to vain declarations, conspiracies, executions, revolutions…she would be the admiration of the world".
Melvil Bloncourt, 1861

CAPÍTULO 1 – UMA HISTÓRIA DE INSTABILIDADE POLÍTICA

1.1 Introdução

Pequeno país de 27.750 Km², território equivalente ao Estado de Alagoas, situado na região do Caribe, o Haiti, em linguagem indígena *Ayiti* – terra das montanhas – ocupa aproximadamente 1/3 dos 75.000 Km² da antiga ilha de Hispaniola, que compartilha com a República Dominicana. Sua população, estimada em 9,76 milhões de habitantes em 2008, é composta por 95% de negros. É o único Estado independente constituído por africanos fora da África – uma república negra nas Américas.

Do Produto Interno Bruto do país, calculado em US$ 7,11 bilhões em 2008, deriva uma renda anual per capita de US$ 728.[29] A agricultura, que tem entre seus produtos principais o café e a cana-de-açúcar, é responsável por 27% do PIB, contra apenas 8% da indústria.[30]

Apesar de ser a primeira colônia latina a romper os laços que mantinha com a Europa, o Haiti caracteriza-se pela crônica instabilidade política. Golpes, contragolpes, revoluções, intentonas e guerras entre clãs permeiam a trajetória dessa república. Os mesmos fuzis que permitiram a independência são utilizados para manter as lutas internas.

1.2 Do descobrimento à Independência (1492-1804)

Os primeiros humanos nesta ilha, conhecida como *Quisqueya* pelos índios arauaques (ou taínos) e caraíbas, chegaram à ilha há mais de 7.000 anos. Em 5 de dezembro de 1492, Cristóvão Colombo chegou a uma grande ilha, à qual deu o nome de Hispaniola. Mais tarde, passou a ser chamada de São Domingos pelos franceses. Dividida entre dois países, a República Dominicana e o Haiti, é a segunda maior das Grandes Antilhas. Com 641 quilômetros de extensão entre seus pontos extremos, a ilha tem formato semelhante à cabeça de um *caiman* (pequeno crocodilo abundante na região), cuja "boca" aberta parece pronta a

---

[29] FMI. Disponível em: <http://www.imf.org>. Acesso em: 10 maio 2009.
[30] U.S. Department of State. Disponível em: <http://www.state.gov>. Acesso em: 08 novembro 2008.

devorar a pequena ilha de Gonaive. O litoral norte abre-se para o Oceano Atlântico, e o sul para o mar do Caribe (ou das Antilhas).

Já no fim do século XVI, quase toda a população nativa havia desaparecido, escravizada ou morta pelos conquistadores.

A parte ocidental da ilha, onde hoje fica o Haiti, foi cedida à França pela Espanha em 1697. No século XVIII, conhecida como a "Pérola das Antilhas", a região foi a mais próspera colônia francesa na América, graças à exportação de açúcar, cacau e café.

Após uma revolta de escravos iniciada em 1791, os franceses concederam a liberdade aos escravos, permitindo assim sua participação nos combates contra as tropas inglesas e espanholas que desde agosto de 1792 avançavam ao norte e centro de Hispaniola, além de viabilizar a reconstrução econômica da colônia, debilitada naquele convulsivo momento. Enquanto Sonthonax proclamava a liberação dos escravos, em 1793, uma outra proclamação igualmente histórica era ouvida:

> Limbé, 08 de Agosto de 1793
>
> Toussaint Bréda
> Chefe dos Revoltosos
> General dos Exércitos do Rei
>
> Irmãos e irmãs,
> Eu sou Toussaint Louverture. Meu nome talvez já seja conhecido por vocês. Eu estou determinado a fazer vingança. Eu desejo o estabelecimento da Liberdade e da Igualdade em Santo Domingo. Eu me esforçarei para que isso aconteça. Una-se a nós, irmãos, e lute conosco por esta causa comum.
> Seu mais obediente e humilde servo,
> Longa vida para a Liberdade!
> Longa vida para a Raça Negra!
> TOUSSAINT BRÉDA[31]

Em 1801, o ex-escravo Toussaint L'Ouverture tornou-se Governador-Geral, mas, logo depois, foi deposto e levado pelos franceses para a França, onde veio a falecer na prisão. O líder Jacques Dessalines organizou o exército e derrotou os franceses em 1803, na Batalha de Vertières. Em 1804, foi declarada a independência e Dessalines proclamou-se imperador.

Ao se estudar a história do Haiti, o aspecto que chama de início a atenção é a absoluta ausência de um compromisso das lideranças políticas com a democratização das instituições nacionais. Para alguns estudiosos, a causa principal desse fenômeno está na própria conformação da sociedade haitiana, dividida, até hoje, em dois pólos que nunca chegaram a se

---

[31] HEINL, Robert Debs; HEINL, Nancy Gordon. *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1995*. Lanham: University Press of America, 2005, p. 63, tradução nossa.

associar: a elite econômica, integrada pela minoria mulata, e a camada pobre da população, constituída fundamentalmente por negros.[32]

A separação entre os dois grupos teve sua origem ainda na época colonial, quando os descendentes mulatos dos colonizadores franceses, alfabetizados, ascenderam socialmente e formaram uma classe privilegiada, que se distinguiria da massa da população negra, esta analfabeta, praticante do culto *vodu* e ciosa de suas origens africanas. Enquanto os primeiros, embora nunca equiparados em status social aos colonizadores brancos, puderam enriquecer e transformar-se em proprietários de terra, os segundos, trazidos da África para formar a força de trabalho nas grandes plantações de cana-de-açúcar e café, não tiveram perspectivas melhores de vida, que não a de servirem como escravos a seus senhores brancos.

O recurso à violência como método para a solução de conflitos também é uma característica marcante da sociedade haitiana. A própria independência do Haiti foi resultado de uma luta de extrema brutalidade contra uma das maiores potências coloniais da Europa em 1804.

1.3 Da Independência ao Duvalierismo (1804-1957)

O Haiti é a primeira república negra do mundo e a segunda mais antiga das Américas, precedida apenas pelos Estados Unidos da América. Num mundo dominado pelos europeus e o comércio escravo, a revolução haitiana, inspirada nos ideais da Revolução Francesa de 1789, trouxe um significado especial aos novos conceitos de liberdade e igualdade racial e ganhou um lugar proeminente na história mundial. No entanto, a nova república foi estabelecida nas mesmas bases que caracterizaram o período colonial. O insucesso dos líderes haitianos em desenvolver uma sociedade inclusiva resultou em discriminação e agitação política constante.

No período que imediatamente sucedeu os treze anos de sangrentas lutas pela independência (1791-1804), negros e mulatos, unidos em determinados momentos na causa comum contra os europeus, passaram a hostilizar-se numa forma *sui generis* de racismo, medido nem tanto por preconceitos raciais e culturais, mas pelas ambições de cada grupo de exercer o controle político do Estado emergente.

Em 1806, o Haiti dividiu-se em dois Estados rivais, uma monarquia de negros, ao norte, e uma república de mulatos, ao sul. A reunificação só se daria em 1820, quando sob a chefia do General Jean-Pierre Boyer, se instalou um governo forte. Neste mesmo ano, a

[32] CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. Em nome da democracia: A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994. p. 50.

França, sob o governo de Charles X, exigiu uma enorme indenização pela guerra de independência, que o governo do Presidente Boyer concordou em pagar, aceitando uma dívida fatal para o futuro do país.

Após um período de instabilidade, o país é novamente dividido em dois e a parte oriental – atual República Dominicana – reocupada pela Espanha. Em 1822, o Presidente Jean-Pierre Boyer reunificou o país e conquistou toda a ilha. Em 1844, porém, nova revolta derrubou Boyer e a República Dominicana conquistou sua independência.

Sem líderes expressivos ou confiáveis para conduzir a política nacional, recuperar a economia e instalar um sistema administrativo competente, o Haiti mergulhou numa espiral de violência, instabilidade política e agitação popular, contabilizando 22 mudanças de governo de 1843 até a intervenção militar dos EUA em 1915.

Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os EUA passaram a priorizar sua política de segurança nacional e a buscar estabelecer áreas estratégicas na região do Caribe. Em razão disso, em plena fase intervencionista, o governo americano decidiu assumir o controle da política e das finanças do Haiti, ocupando o país por 19 anos.

A presença das forças de ocupação estrangeiras agravou a cisão entre negros e mulatos, abrindo profunda ferida no espírito fortemente nacionalista da população negra, que sempre tivera em sua luta vitoriosa contra os colonizadores brancos seu motivo maior e talvez único de orgulho.[33]

Somente em 1945 um representante da maioria negra, Dumarsais Estimé, assumiu o poder. Nessa época, surgia uma nova elite intelectual negra que começara a se organizar politicamente nos principais centros acadêmicos e culturais de Porto Príncipe, reunindo pessoas ainda sem expressão, como o médico François Duvalier. Estimé foi eleito com apoio dessa nova elite, mas foi derrubado por um golpe, em 1950, com apoio das Forças Armadas haitianas, que colocaram o Coronel Paul Magloire no poder.

O envolvimento direto de Magloire na derrubada de Estimé não foi esquecido pelos partidos de oposição. Agindo na clandestinidade, François Duvalier organizou uma violenta campanha contra o governo Magloire, que culminou com a renúncia do presidente em 1956 e a vitória do próprio Duvalier nas eleições presidenciais de 1957.

---

[33] Id., p. 51.

1.4 As ditaduras de Papa Doc e Baby Doc (1957-1986)

Em setembro de 1957, François Duvalier (ou *Papa Doc* como era conhecido) venceu as eleições com 70% dos votos válidos, no primeiro exercício de sufrágio universal até então realizado no país. Sua candidatura levantou a bandeira da *"negritude"* da nação haitiana, prometendo colocar seu governo a serviço da afirmação dos valores e tradições da população negra, o que assegurou o apoio em massa da população à sua candidatura. Em sua posse, prometeu um governo de unidade e reconciliação nacionais, comprometido com a Constituição, o pluralismo ideológico, a liberdade de imprensa e o reconhecimento dos direitos sindicais.[34]

No entanto, na prática essas intenções liberalizantes mostraram ser apenas palavras vazias de um governante que desejava medir e consolidar a sua força. O trecho de um de seus discursos, em 05 de Agosto de 1958, revela seu caráter extremamente autoritário e até mesmo messiânico: *"Eu controlo o país. Eu controlo o poder. Eu sou o novo Haiti. Tentar me destruir é tentar destruir o próprio Haiti. Nenhuma força pode me impedir de cumprir minha missão histórica porque foi Deus e o Destino que me escolheram"*.[35]

Em menos de um ano, a Constituição haitiana estava sendo desrespeitada, os inimigos de Duvalier perseguidos e assassinados, os sindicatos desmontados e a população aterrorizada pela ação dos temidos *"tontons macoutes" (TTM)*, a milícia paramilitar de "voluntários de segurança nacional" que servia de instrumento para impor a tirania sobre o povo.

Respaldado pela tolerância do governo americano, assegurada por sua postura anticomunista, Papa Doc foi se transformando rapidamente num déspota, cujas arbitrariedades não tinham limites. Seus 14 anos de governo foram caracterizados pela tirania e a violência com que reprimiu toda e qualquer oposição que ameaçasse seu projeto de perpetuar-se no poder. Seus adversários foram, um a um, eliminados, perseguidos ou expulsos do país. O Exército, única força que poderia ter representado algum obstáculo para a continuidade de seu regime, foi cuidadosamente neutralizado por Duvalier, que continuou a ampliar os efetivos de seus *TTM*, estimados, em 1959, em cerca de 25.000 homens – um número quatro vezes maior do que o efetivo das Forças Armadas.[36]

---

[34] FERGUSON, James. *Papa Doc, Baby Doc – Haiti and the Duvaliers.* Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1987, p. 38.
[35] HEINL, Robert Debs; HEINL, Nancy Gordon. *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1971*. Lanham: University Press of America, 2005, p. 553, tradução nossa.
[36] FERGUSON, James. Id., p. 41.

Papa Doc também investiu contra os obstáculos constitucionais que se opunham ao seu projeto de poder. Em 1961, dissolveu a Assembléia Nacional, reelegendo-se por mais seis anos; em 1964, aboliu a Constituição e aprovou uma nova Carta que lhe conferia a Presidência vitalícia; e em 1971, pouco antes de sua morte, forçou o Legislativo a aprovar a redução de 40 para 18 anos da idade mínima para o exercício da presidência, conseguindo "legalizar" a futura nomeação de seu filho Jean-Claude para sucedê-lo no cargo.

Com a morte de Papa Doc, o despotismo duvalierista se manteria inalterado por mais 15 anos com o jovem Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc,* que sem a experiência e as ambições políticas do pai, tenderia a seguir as diretrizes traçadas pelos expoentes do antigo regime. Ao final da década de 70, quando o Presidente americano Jimmy Carter, em defesa dos direitos humanos, passou a exigir o fim dos abusos da ditadura haitiana, Jean-Claude tentou iniciar um processo de liberalização política, mas que na prática não passou da libertação de alguns presos políticos, do julgamento de alguns poucos *TTM* e de uma retórica oficial mais comprometida com valores democráticos.

Com a retomada do anticomunismo do Governo Reagan, no início da década de 80, a fachada de democratização deu lugar novamente ao autoritarismo, que se refletiu no próprio texto constitucional de 1983, uma revisão da Constituição duvalierista de 1964. O poder continuou fortemente concentrado nas mãos do Executivo, que mantinha os direitos de Jean-Claude aos títulos de Presidente vitalício e Chefe das Forças Armadas e sua autoridade para nomear seu sucessor e dissolver a Assembleia Nacional.

Na segunda metade da década de 80, quando o processo de democratização que ocorria em toda a América Latina aumentou as pressões internacionais para que Baby Doc cumprisse suas antigas promessas de liberalização, Jean-Claude aprovou algumas reformas da Constituição que lançaram as bases para a implantação de um regime multipartidário no Haiti, mantendo, no entanto, a Presidência vitalícia e o direito de nomear seu sucessor.

As medidas democratizantes do ditador descontentaram, ao mesmo tempo, a linha-dura duvalierista e a oposição sedenta de reformas, minando a autoridade de Baby Doc que, pressionado pela opinião pública internacional e ameaçado internamente por levantes populares em diversas cidades haitianas, acabou fugindo do país, em 7 de fevereiro de 1986, deixando para o povo haitiano a esperança de democratização.

Baby Doc gravou um vídeo para ser visto depois de sua partida. Sentado no escritório que herdou de seu pai, ele dirigiu-se ao povo de seu país: *"Meus queridos compatriotas. Nos últimos dias eu tenho procurado em vão por algum sinal que pudesse indicar uma saída para este pesadelo de sangue. Desejando entrar para a história com minha cabeça erguida e a*

consciência tranquila e clara, eu decidi esta noite passar o destino do país para as Forças Armadas...”[37]

O fim do Governo de Jean-Claude Duvalier não acabou com o arraigado autoritarismo no país. O duvalierismo permaneceu vivo sem os Duvaliers, por meio dos expoentes do antigo regime, dos *“tontons macoutes”*, da oligarquia rural, das elites urbanas e das Forças Armadas, que desejavam manter o *status quo* do “escravagismo” da ditadura. Uma força de oposição, formada pelas elites negras progressistas, estudantes, artistas e a burguesia comercial, começou, no entanto, a se organizar.

Com a partida de Baby Doc, um capítulo importante da história do Haiti chegou ao fim. Pobre, mas orgulhoso quando François Duvalier assumiu o poder em 1957, o país foi levado, em 1986, às profundezas da miséria e do desespero que teriam chocado até mesmo Papa Doc. Os Duvaliers mudaram para sempre a face da sociedade haitiana criando, por meio de suas políticas, uma diáspora com alcance muito além da elite, com um afluxo de milhares de refugiados aos EUA, Canadá e França. Em 1986, um em cada seis haitianos moravam no exterior. Ironicamente, Papa Doc, o supremo nacionalista, plantou as sementes para uma internacionalização do Haiti muito maior do que a ocorrida durante a ocupação norte-americana de 1915 a 1934.[38]

1.5 Do fim do Duvalierismo à ascensão de Aristide (1986-1990)

Nos quatro anos de violência e turbulência política que seguiram à derrubada da ditadura duvalierista, o Haiti teve cinco governos, três dos quais militares.

Antes de partir para o exílio, Jean-Claude Duvalier constituiu um Conselho Nacional de Governo, chefiado pelo General Henri Namphy. A nação estava traumatizada por quase 30 anos de ditadura e dividida entre duas forças antagônicas: a duvalierista, que resistia a qualquer medida liberalizante; e a oposição, para a qual a cassação política dos TTM e sua punição pelos crimes cometidos, transformara-se em sinônimo de democratização.

Em 1987, o Governo Namphy promulgou uma nova constituição, de cunho francamente democrático. A nova Carta consagrou os direitos e deveres fundamentais dos cidadãos haitianos; reconheceu o *créole* como uma das línguas oficiais do país; estabeleceu um mandato de cinco anos para o presidente da República e o limite da idade mínima de 35 anos para o exercício do cargo presidencial; criou chefias de Estado e de governo, atribuindo

---

[37] HEINL, Robert Debs; HEINL, Nancy Gordon. *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1995*. Lanham: University Press of America, 2005, p. 666, tradução nossa.

[38] Loc. cit.

ao Executivo a prerrogativa de nomear o primeiro-ministro; impôs a necessidade de que as nomeações pelo Executivo para os cargos de Chefia das Forças Armadas e das Forças de Polícia fossem submetidas a procedimento de ratificação pelo Senado; criou o Conselho Eleitoral Permanente, totalmente independente, para a administração das eleições; retirou as atribuições políticas das Forças Armadas; determinou a separação entre as forças policiais e o Exército; e, ainda, proibiu a participação dos duvalieristas na política nacional por um período de dez anos.

Namphy comprometeu-se a realizar eleições presidenciais ainda em 1987, com base na nova constituição, mas acabou cedendo às pressões dos duvalieristas que, além de intimidarem o órgão eleitoral com uma série de ameaças, conduziram uma campanha de terror, cujo desfecho seria o trágico massacre de eleitores no dia do pleito eleitoral e a consequente anulação das eleições presidenciais.

No início de 1988, foram realizadas novas eleições, mas Namphy afastou o presidente eleito, Leslie Manigat, reassumindo o poder em junho do mesmo ano, sendo, porém, deposto em fins de 1988 por um movimento militar.

De 1989 a 1990, o General Prosper Avril esteve no poder e impôs uma política fortemente repressiva. A oposição foi perseguida, seus expoentes arbitrariamente detidos e torturados, a imprensa censurada e a insatisfação popular silenciada pela decretação do estado de sítio. Apesar da repressão, os partidos de oposição reuniram-se em uma coalizão, a Assembléia da Concertação, e, assim fortalecidos, provocaram a renúncia de Avril, em março de 1990. Em obediência à constituição, um Governo provisório foi constituído, sob a liderança da juíza da Suprema Corte de Justiça, Ertha Pascal-Trouillot.

Pela primeira vez na história haitiana, na administração Trouillot as lideranças políticas pactuaram assumir um autêntico compromisso com a democratização das instituições políticas nacionais. Eleições presidenciais foram marcadas para dezembro de 1990; uma lei eleitoral foi aprovada; e um Conselho Eleitoral Provisório instituído para administrar o processo eleitoral.

Os partidos políticos eram muito fracos e careciam de uma significativa base popular. Outros tipos de organizações da sociedade civil eram mais influentes. Entre elas, destacavam-se as comunidades católicas de base, fundamentadas na doutrina da Teologia da Libertação, que desafiavam a hierarquia da Igreja. Foi dessa ala progressista que emergiu um jovem padre, Jean-Bertrand Aristide, ou *Père Titid,* como era afetuosamente chamado por seus paroquianos, cuja voz levantava-se para desafiar os regimes militares e denunciar as desigualdades sociais e econômicas do Haiti. Em um país onde a quase totalidade da

população sempre esteve condenada ao silêncio político e à marginalização social, Aristide, com suas pregações populistas em *créole* e seu clamor por justiça social, encontrou pronta resposta na camada mais carente da população.

No lado oposto do espectro político estava Roger Lafontant, um notório ex-ministro do interior da era Duvalier, cuja candidatura provocou alarme e escândalo. Uma coalizão de partidos de esquerda e centro-esquerda, a *Front National pour le Changement et la Démocratie (FNCD)*, desistiu da candidatura de Victor Benoît em favor de Aristide, o único que seria capaz de unir a esquerda e o centro contra o candidato duvalierista. Com a presença de 200 observadores eleitorais da OEA e outros 200 da ONU, entre eles representantes do Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, Aristide venceu com uma esmagadora vitória obtendo 67% dos votos. O segundo colocado, Marc Bazin, representante das forças tradicionais, alcançou apenas 14% dos votos.[39]

Pela primeira vez, um líder carismático prometendo mudanças na estrutura social do país foi eleito. A eleição foi verdadeiramente democrática e criou as bases para um governo legítimo do qual o Haiti carecia há muito tempo. Contudo, a primeira administração Aristide não possuía experiência política e estava mal preparada para os enormes desafios. Rapidamente, surgiram divisões dentro da própria coalizão vitoriosa. Aristide tinha um grande apoio popular, mas enfrentou uma vigorosa oposição de muitos setores-chave, incluindo a elite econômica, os militares e importantes setores dentro do Governo americano.

O Governo Aristide trouxe como palavra de ordem o *lavalas* (torrente, em *créole*), termo que, com seu sentido bíblico de purificação pela água, continha a promessa da moralização da máquina governamental, pelo afastamento dos TTM e antigos expoentes duvalieristas dos cargos públicos federais ou departamentais mas que, no seu sentido tradicional, representa a enxurrada que desce das montanhas levando tudo o que há pela frente, em geral carregando o lixo dos ricos para a casa dos pobres. Seu governo iniciou em clima de confronto com a ala direita do Parlamento, cujos representantes se empenhariam por bloquear quaisquer outras decisões do executivo, que entendessem como institucionais, radicais ou revanchistas.

Além das causas estritamente político-administrativas, motivos de ordem econômica também geraram tensões entre o Governo e as elites. Aristide defendia a implementação de um programa econômico de emergência, que beneficiasse de imediato e prioritariamente as camadas mais necessitadas da população. Seus objetivos eram os de conceder aumentos

---

[39] International Crisis Group Latin America. *A new chance for Haiti?* Caribbean Report n. 10, 18 Nov 2004, p.3.

salariais, gerar empregos, melhorar as condições de atendimento em escolas e hospitais e implementar projetos de desenvolvimento integral. Para isso, o Presidente necessitava dispor de recursos financeiros inexistentes num país que há dez anos apresentava um quadro econômico recessivo, com fortes perdas nos setores de produção e exportação. Há muito tempo, o Haiti sobrevivia, movido pela ajuda financeira internacional.

Foi nesse país marcado por um declínio econômico acelerado e erigido sobre uma estrutura social perversa que o Presidente Aristide pretendeu aplicar um programa econômico em nome da justiça social. O plano visava a obtenção de recursos externos e internos adicionais para a implementação, numa primeira fase, de projetos de desenvolvimento em áreas prioritárias, como energia, rede de transportes, saneamento, agricultura e saúde. Aristide empenhou-se e foi muito bem-sucedido junto a países doadores e entidades financeiras internacionais para que novos empréstimos fossem liberados.

O mesmo não aconteceu no plano interno, no qual Aristide tentou implantar um plano de revisão do sistema fiscal, cujos ônus certamente teriam que recair sobre as classes mais abastadas.

Essa estratégia *"lavalassiana"* aplicada na área político-administrativa e o plano econômico de emergência não foram, no entanto, as únicas causas de descontentamento dos setores conservadores. Outras ações do Presidente inquietaram igualmente a oposição, despertando, sobretudo, a reação dos militares.

A primeira delas foi a decisão de criar uma guarda militar responsável por sua segurança pessoal, o chamado Serviço de Segurança do Presidente (SSP). A iniciativa foi interpretada pelas Forças Armadas como inconstitucional por contrariar um artigo da carta magna que proíbe a formação de qualquer corpo armado, além das forças armadas e das forças policiais. Na verdade, os militares estavam preocupados com a possibilidade de que o Presidente formasse um "exército paralelo" semelhante aos *"tontons macoutes"* da era Duvalier, que pudesse neutralizar a ação das Forças Armadas, retirando delas o poder de influir sobre os destinos políticos da nação.

A segunda foi o fato de que Aristide se comprometeu a combater o tráfico de drogas e apontou os militares como os responsáveis por ser o Haiti o segundo maior distribuidor de drogas do ocidente. Essa atividade, que movimentaria cerca de 48 toneladas anuais de drogas transitando em solo haitiano, traria 200 milhões de dólares ao ano para a cúpula das Forças

Armadas. Alguns consideram o enfrentamento do tráfico de drogas como a grande e verdadeira razão do golpe que derrubou Aristide.[40]

A última ação e, provavelmente, a "gota d'água" que teria esgotado a tolerância militar parece ter sido o discurso de Aristide à nação em 26 de setembro de 1991, apenas quatro dias antes do movimento que o destituiria, no qual ele teria insinuado que o povo deveria recorrer à violência para combater as forças da opressão, fazendo alusão ao "suplício do colar" ou *Père Lebrun*[41], prática de longo tempo conhecida da população haitiana e que consistia em imobilizar a vítima, amarrando-lhe os braços, para incendiá-la com um pneu banhado em gasolina que lhe era colocado em torno do corpo.

Naquele instante do dia 26 de setembro de 1991, o atestado de óbito do Governo Aristide foi assinado pelas forças militares. Quatro dias após sua fala à nação, o Presidente foi deposto e o incipiente esforço para a democratização do Haiti sofreu perverso retrocesso.

1.6 O golpe militar de 1991 e a primeira intervenção da ONU (1991-1996)

Em 30 de setembro de 1991, sete meses e meio depois de assumir o cargo, o Presidente Aristide foi destituído a força, por meio de um golpe militar com apoio da elite econômica, e despachado para o exílio. Os três anos de governo militar que se seguiram marcaram o retorno da repressão de Estado, com esquadrões da morte eliminando os simpatizantes de Aristide. Entre 3.000 e 5.000 pessoas foram assassinadas.[42]

Comandado pelo Chefe das Forças Armadas, Raoul Cédras, pelo Chefe de Polícia de Porto Príncipe, Joseph-Michel François, e pelo General Philippe Biamby, com a conivência de grande parte do parlamento, o golpe foi rápido e sangrento. Nos primeiros dias que o seguiram, foram assassinadas cerca de quinhentas pessoas.

O regime de brutal e sistemática repressão aos partidários de Aristide não pôde ser ignorado internacionalmente porque ele gerou um êxodo de refugiados. Esforços para negociar uma solução diplomática, primeiro pela OEA, depois pela ONU, se arrastaram por mais de dois anos, gerando uma controvérsia política nos EUA, onde alguns partidários do Governo Aristide deposto questionavam o real comprometimento do Governo americano em obter o seu retorno do exílio para o Haiti.

A OEA e a ONU nomearam um enviado especial, o ex-Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Dante Caputo, e uma missão conjunta de direitos humanos, a

[40] SEINTENFUS, Ricardo. *Haiti: A Soberania dos Ditadores.* Porto Alegre: Solivros, 1994, p. 57.
[41] Lebrun era o maior importador de pneus do Haiti à época.
[42] International Crisis Group Latin America. *A new chance for Haiti?* Caribbean Report n. 10, 18 Nov 2004, p.4.

International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH), que foi desdobrada em fevereiro de 1993, atendendo ao pedido de Aristide e com a aquiescência relutante do regime.

Depois que as duas organizações internacionais impuseram um embargo às vendas de petróleo e derivados, armas e munições, veículos e equipamentos militares e de polícia para o Haiti e proibiram a entrada no mar territorial haitiano de navios que transportassem tais produtos, Caputo foi capaz de firmar com o regime, em Julho de 1993, o Acordo de Governors Island, que propunha a restauração da ordem constitucional em 30 de outubro de 1993, modernização das Forças Armadas, treinamento pela ONU de uma nova força policial, reativação da ajuda internacional e anistia para os líderes do golpe.

No entanto, a nova tática internacional não produziu os resultados esperados. O regime descumpriu os termos do Acordo e, em julho de 1994, o Conselho de Segurança da ONU, agindo em conformidade com o Capítulo VII da Carta da ONU, autorizou o envio de uma força multinacional liderada pelos EUA, com o apoio de 27 países que contribuíram com tropas, para usar todos os meios necessários para facilitar a saída da liderança militar do Haiti, promover o retorno do presidente legitimamente eleito e a restauração das legítimas autoridades do Governo do Haiti, e estabelecer um ambiente seguro e estável.

Pela primeira vez na história da ONU, o Conselho de Segurança sancionou formalmente o uso da força para implantar – ou restaurar – a democracia, invocando o Capítulo VII da Carta da ONU. Nunca antes o Conselho de Segurança autorizara seus Estados-membros a formarem uma "força multinacional", sob outro comando que não o das próprias Nações Unidas, e a utilizarem "todos os meios necessários" para regularizar uma situação que era, de fato, uma questão de natureza interna. Sobre o precedente que foi estabelecido, Thomas Buergenthal explicou: *"Uma vez que o império da lei, os direitos humanos e o pluralismo democrático foram tornados questões para o cometimento internacional, pouco ficou de doméstico em termos de instituições governamentais".*[43]

Quando tudo parecia indicar a inevitabilidade de uma intervenção militar no Haiti, o Presidente Bill Clinton tentou sua última cartada, fazendo seguir para Porto Príncipe uma missão negociadora, presidida pelo Ex-presidente americano Jimmy Carter. A missão também incluía o General Colin Powell, ex-Chefe do Estado-Maior Conjunto.

Carter obteve um acordo com o então "Presidente provisório" do Haiti (não reconhecido internacionalmente) que, além de não fazer menção ao Presidente Aristide, consignava que as forças militares e policiais haitianas "colaborariam" com a missão militar

[43] HIPPEL, Karin Von. *Democracia pela força: intervenção militar dos EUA no mundo pós-guerra fria.* Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2003, p.117.

norte-americana para “promover a paz no Haiti”; cooperação essa que se daria com base no respeito mútuo e pelo período necessário ao funcionamento das instituições políticas. O acordo previa uma antecipada aposentadoria para a cúpula militar haitiana, após a aprovação, pela Assembléia Nacional, da lei de anistia geral ou até 15 de outubro de 1994, o que ocorresse primeiro. Contemplava, ainda, a imediata suspensão das sanções econômicas internacionais; a realização de eleições legislativas livres e democráticas; e a aprovação do acordo pelos Governos civis dos Estados Unidos e do Haiti.

Com base nesse instrumento, a invasão militar pôde assumir a forma de missão pacífica ou de uma “invasão consentida” e, em 19 de setembro de 1994, os soldados norte-americanos, integrantes da operação *Uphold Democracy*, desembarcaram sem derramamento de sangue em Porto Príncipe.

Ainda em setembro, o “Presidente provisório” renunciou, o General Raoul Cédras e o Chefe do Alto Comando das Forças Armadas, General Philippe Biamby, demitiram-se de seus cargos, partindo para o exílio no Panamá, e o Chefe das forças policiais, Coronel Michel François, abandonou o Haiti, refugiando-se na República Dominicana.

Aristide retornou ao poder em 15 de outubro de 1994 em meio a grandes manifestações de júbilo e festejos da população.

Em abril de 1995, depois de aproximadamente seis meses, a United Nations Mission in Haiti (UNMIH) substituiu a Força Multinacional (MNF) com um mandato para manter o ambiente seguro e estável que fora estabelecido e assistir o Haiti na criação de uma nova força policial.

O governo haitiano organizou eleições nacionais, locais e parlamentares em junho de 1995, com apoio técnico da ONU e da OEA e apoio financeiro dos EUA e outros doadores. Uma coalizão multipartidária pró-Aristide, *Bò Tab La*, liderada pela *Organisation Politique Lavalas (OPL)*, venceu as eleições em todos os níveis. Alguns monitores internacionais disseram que houve significativa fraude eleitoral e muitos partidos de oposição boicotaram o segundo turno. Os EUA, a ONU e a OEA aceitaram as eleições como válidas, em parte porque foi avaliado que as irregularidades não teriam afetado os resultados, mas também porque teria sido embaraçoso para aqueles que tinham apoiado Aristide e as eleições, especialmente o governo americano, não aceitá-las. Ao invés de enviar uma forte mensagem de transparência eleitoral, direitos humanos e estado de direito, a comunidade internacional abriu um precedente perigoso.

Aristide estava constitucionalmente impedido de ser reeleito. Os EUA, percebendo que era importante respeitar o texto constitucional, pressionaram para ele aceitar dezembro de

1995 como o fim de seu mandato e para não insistir nos três anos adicionais que teria perdido no exílio. Com evidente relutância, ele desistiu em favor de seu sucessor René Préval, mas estava claro que Aristide não estava preparado para desistir do poder. Em novembro de 1996, o ex-presidente retirou seus partidários da OPL para criar o Partido Família Lavalas.

A UNMIH deveria permanecer até 29 de fevereiro de 1996, apenas três semanas depois que a primeira transição democrática no país levou ao poder o novo presidente e amigo de Aristide, René Préval. Em vez disso, a missão foi prolongada até o fim de junho de 1996, por solicitação de Préval.

1.7 As eleições de 2000 e o retorno de Aristide (2000-2004)

Em 1999, uma nova palavra se tornou comum no Haiti: *chiméres*. Ela era usada pejorativamente para se referir aos integrantes de uma nova versão das tradicionais gangues paramilitares a serviço do governo. Durante a campanha eleitoral de 2000, a polícia praticamente não atuava, enquanto as gangues das favelas da capital como Bel Air e Cité Soleil, leais a Aristide, interrompiam comícios da oposição e atacavam políticos opositores, ativistas de direitos humanos e jornalistas. Os que se tornavam *chimères* eram jovens desempregados, bandidos com pouco comprometimento ideológico e poucos objetivos políticos.

A "*chimerização"* foi o primeiro passo da recusa de Aristide em construir instituições de Estado apolíticas. O completo controle da Polícia Nacional do Haiti (PNH) foi o próximo. Em 1999, depois de uma escalada de ameaças, o secretário de segurança pública – o ministro responsável pela PNH – pediu demissão e deixou o país. Ele foi seguido pelo diretor da PNH, há longo tempo no cargo, e seu inspetor geral. O tráfico de drogas, já dominante entre os oficiais durante o período do golpe, tornou-se epidêmico dentro das forças armadas. O volume de cocaína transportada por terra para a República Dominicana ou despachada diretamente de Cap-Haitien para Miami cresceu de 5% da importação anual dos EUA, no início dos anos 90, para 13% em 1999, quando caiu para 8% em 2000 e se manteve neste patamar até 2003.[44] O dinheiro das drogas teve um efeito corrosivo em todos os setores da sociedade. A polícia alfandegária, a PNH e o sistema de justiça foram provavelmente os mais afetados.

Uma verdadeira estagnação começou com a incapacidade do Governo Préval em organizar as eleições locais e parlamentares marcadas para 1998. No início de janeiro de

[44] International Narcotics Strategy Reports, 2003. Departamento de Estado dos EUA, 01 de março de 2004. Disponível em: <http://www.state.gov>. Acesso em: 08 novembro 2008.

1999, o presidente dispensou parlamentares cujo mandato havia expirado – toda Câmara dos Deputados e todos, exceto nove, senadores. Préval e seu primeiro ministro passaram a governar por decreto, estabelecendo um gabinete composto principalmente por integrantes do partido Família Lavalas. Sob pressão de uma nova coalizão política, o Grupo de Consulta Democrática, eles alocaram três dos nove assentos no Conselho Eleitoral Provisório para grupos da oposição e incumbiram o Conselho de organizar as eleições até o final daquele ano.

Depois de muitos atrasos, o primeiro turno das eleições para os conselhos locais, governos municipais, Câmara dos Deputados e 2/3 do Senado ocorreu em 21 de maio de 2000. A maioria dos partidos de oposição participou, a despeito de três meses de violência que os impediram de funcionar normalmente. A participação dos eleitores foi alta, mais de 60%.[45]

Logo depois das votações encerradas, a missão de observadores eleitorais da OEA declarou que o processo parecia ter sido justo e livre de incidentes. No entanto, logo foram descobertas muitas irregularidades, incluindo adulteração de votos pelos partidários de Aristide em muitas partes do país, e a utilização de um método errado para o cálculo das porcentagens na disputa para o Senado, permitindo que os favoritos do partido Família Lavalas fossem incorretamente proclamados os vencedores do primeiro turno em cerca de metade das disputas. Com o apoio do restante da comunidade internacional, a missão da OEA solicitou ao Conselho que corrigisse este método para evitar que a eleição inteira fosse desacreditada. Quando o Conselho negou, a OEA recusou-se a observar o segundo turno das eleições em 9 de julho. A maioria dos partidos de oposição também boicotou e exigiu que os resultados do primeiro turno fossem anulados.

O partido Família Lavalas obteve todos, exceto um, assentos do Senado; 72 dos 83 da Câmara dos Deputados e mais de 100 das 133 prefeituras. A oposição estava tão fraca, que mesmo que não tivessem ocorrido fraudes eleitorais e boicotes, o Lavalas teria quase certamente obtido uma vitória majoritária no parlamento e na maioria das prefeituras. No entanto, Aristide queria a todo custo obter uma esmagadora maioria. Todos os principais partidos de oposição boicotaram as eleições para presidente e nove das cadeiras do Senado em 26 de novembro de 2000.

Aristide concorreu para a presidência contra três desconhecidos virtuais, obtendo 92% dos votos, enquanto o Família Lavalas obteve todas as cadeiras do Senado. No entanto, a participação dos eleitores foi estimada em apenas 5 a 10%. Mais uma vez, Aristide, que teria,

---

[45] United Nations International Civilian Support Mission in Haiti, Report of the Secretary General, 55ª sessão, A/55/618, 9 de novembro de 2000.

sem nenhuma dúvida, vencido de qualquer maneira – ainda que não fosse por 92% dos votos – preferiu a vitória total ao invés de uma com maior legitimidade, e mais uma vez, esta escolha iria custar caro ao povo haitiano.

Questionamentos sobre a legitimidade do parlamento e a falta de progresso no estabelecimento de instituições públicas eficientes levaram os EUA e outros doadores, como a União Européia e o Banco Mundial, a suspender cerca de 500 milhões de dólares em assistência direta e cortar o apoio para reformas de âmbito nacional. A suspensão de empréstimos multilaterais e o bloqueio da ajuda externa para as agências governamentais empurraram o país para uma situação ainda pior. Um país que sempre teve um índice muito baixo de desenvolvimento humano, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), perdera qualquer chance de melhorar e grande parte da população permanecia em situação de extrema pobreza.

Depois de 10 anos de intenso envolvimento no país, em fevereiro de 2001, a ONU retirou a última de uma série de missões – a United Nations International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH) – basicamente pela frustração com a falta de cooperação do governo em seus programas.

Em abril de 2001, a OEA começou uma tentativa para mediar uma solução negociada para a crise eleitoral e política, centrando-se na formação de um novo conselho eleitoral, no estabelecimento de um calendário para a realização de novas eleições e na melhoria da situação de segurança. As negociações tiveram algum progresso, mas foram interrompidas no meio de julho. Em 28 de julho, homens armados, supostamente ex-militares, atacaram instalações policiais em Porto Príncipe e outras províncias. A consequente repressão do governo aos membros dos partidos de oposição e aos ex-militares aumentou as tensões entre o Lavalas e os partidos de oposição, que haviam formado uma coalizão – a *Convergence Démocratique.* A incapacidade do governo em manter seguras as instalações da polícia e punir os culpados piorou a situação.

As negociações foram paralisadas por um ano. O governo ajudou a endurecer ainda mais a posição da *Convergence,* abusando de sua autoridade e violando direitos humanos durante este período. Em 17 de dezembro de 2001, homens armados atacaram o Palácio Nacional, fato que foi denunciado pelo Lavalas como uma tentativa mal sucedida de golpe, embora os seus perpetradores não tenham sido reconhecidos. Grupos pró-governo responderam atacando escritórios e residências de diversos líderes opositores e um deles foi assassinado. As negociações, paradas desde julho, foram suspensas indefinidamente.

A OEA continuou tentando buscar uma solução para a crise. Em 4 de setembro de 2002, seu Conselho Permanente interrompeu um acordo de negociação com a oposição e convocou o governo a implementar uma série de passos para melhorar a situação de segurança para a realização de eleições livres e justas em 2003. Numa grande mudança de política, depois que Aristide executou alguns desses passos, os EUA concordaram em parar de se opor que o Haiti recebesse empréstimos das instituições financeiras internacionais, particularmente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tornou-se evidente, porém, que nenhum dos lados estava interessado num compromisso. Aristide e seu governo não cumpriram a maioria das medidas, enquanto que a oposição perseguia intransigentemente seu único objetivo, a remoção de Aristide.

Protestos, greves e ataques contra manifestações da oposição por gangues que apoiavam o governo, entre novembro de 2002 e fevereiro de 2003, endureceram as atitudes em ambos os lados. Em novembro de 2002, houve uma grande manifestação em Cap-Haitien, na qual, pela primeira vez, se exigiu a saída de Aristide do poder.

Originalmente, a oposição protestava contra a reeleição de Aristide em 2000 e alegava fraude nas eleições legislativas da época. Ela boicotou o Congresso e se recusou a cooperar com iniciativas do governo.

Desde então, os opositores de Aristide passaram a reclamar da deterioração da situação econômica e da falta de diálogo político. Na época, havia um impasse em relação às eleições legislativas marcadas para 2004 – não houve acordo sobre quem deveria ser indicado para a comissão eleitoral que deveria preparar o pleito.

A oposição também se recusava a participar das eleições a menos que Aristide renunciasse à presidência. Assim, os oposicionistas pediram a formação de um governo de transição liderado por um representante da Corte Suprema e um conselho de nove membros.

Enquanto isso, um grupo armado de ex-militares, com apoio de civis e financiamento de haitianos ricos, entrou em cena no Departamento Central do país. Durante todo o ano seguinte, eles estiveram implicados na morte de inúmeros partidários do Lavalas. O governo fez uma série de tentativas para conter suas atividades.

Uma aliança diferente – o Grupo dos 184 – surgiu no final de 2002. Inicialmente uma coalizão de 184 organizações civis, sindicatos e grupos empresariais, ela cresceu para incluir mais de 400 organizações, e era liderada por um rico homem de negócios, André Apaid. De início, o Grupo não se apresentou como anti-Lavalas, mas direcionou seus esforços na promoção de um contrato social para chegar a um Estado mais inclusivo. Pela primeira vez em anos, a sociedade civil parecia reclamar o seu papel. O G-184 logo evoluiu para uma

coalizão com um mandato político e, por conta da fraqueza dos partidos políticos de oposição, tornou-se o mais importante ator na campanha contra Aristide em 2003 e 2004.

A instabilidade política cresceu durante o ano de 2003. Grupos armados financiados pelo governo usaram violência para dispersar uma reunião pública do G-184 em Cité Soleil. Em outubro, na cidade de Gonaives, houve uma violenta rebelião e a PNH respondeu com extrema brutalidade, causando a morte de várias pessoas, incluindo mulheres e crianças. Na capital, grupos armados pró-governo atacaram violentamente uma manifestação de estudantes em 5 de dezembro, entrando numa universidade e quebrando os joelhos do reitor, num ataque que provocou a indignação nacional e internacional.

1.8 A crise de 2004 e a nova intervenção da ONU (2004-2008)

Esforços internacionais para encontrar uma solução política continuaram em janeiro de 2004. Com a ajuda dos EUA e outros apoios internacionais, os líderes da Comunidade do Caribe (CARICOM) propuseram um plano durante uma reunião, em Bahamas, com o governo e a oposição. Aristide aceitou a proposta em 31 de janeiro, mas ela foi rejeitada pela Plataforma Democrática, em aliança com a Convergência Democrática e o G-184, que juntos exigiam a saída de Aristide desde os episódios violentos de 5 de dezembro.

A situação de segurança mudou dramaticamente no início de fevereiro, começando em Gonaives. A *Front de Résistance de l'Artibonite pour le Renversement de Jean-Bertrand Aristide* tomou controle da cidade em 5 de fevereiro, forçando a polícia a retrair e, por conta disso, assumiu o controle da estrada de Porto Príncipe para o norte. Uma tentativa mal sucedida da PNH para retomar a cidade em 6 de fevereiro resultou em diversas mortes, incluindo vários policiais cujos corpos foram mutilados pela população. Uma semana depois, funcionários do governo disseram que houve pelo menos 40 pessoas mortas.

Nos dias seguintes, em pelo menos doze localidades houve violência por parte de grupos pró e antigoverno. Um dos incidentes mais sérios foi em St. Marc. Depois de conflitos entre grupos armados pró-oposição e a polícia, auxiliada por grupos armados pró-governo, estes últimos retomaram o controle da cidade. Em 9 e 10 de fevereiro, depois de uma visita do primeiro ministro Yvon Neptune, mais ou menos 20 pessoas ligadas a grupos de oposição foram assassinadas pelas forças pró-Lavalas apoiadas pela polícia. Em outras localidades, a maioria nos Departamentos de Artibonite, Norte, Centro e Oeste, toda polícia abandonou seus postos. Algumas delegacias de polícia foram pilhadas e incendiadas.

Guy Philippe, um ex-superintendente de polícia que fugira para a República Dominicana em 2000, depois de ter sido acusado de conspiração golpista, e Louis Chamblain,

um ex-líder de uma organização paramilitar violenta – a *Front Révolutionnaire pour l'Avancement et le Progrès d'Haiti (FRAPH)* – viajaram clandestinamente da República Dominicana para Gonaives e anunciaram, em 15 de fevereiro, que eles se juntariam à revolta armada da *Front de Résistance*. Philippe foi aceito como líder.

Enquanto isso, muitos ex-militares se reuniram na localidade de Pérnal. Ainda que os grupos que cruzaram a fronteira da República Dominicana para o Haiti fossem menores, os ex-militares aceitaram que Philippe e Chamblain assumissem o comando. Os diversos grupos armados rapidamente tomaram o controle de muitas cidades, a maioria enfrentando pouca resistência da polícia. Em algumas, os insurgentes foram entusiasticamente recebidos por multidões celebrando a saída da polícia e dos *chiméres.*

Uma delegação internacional de alto nível chegou a Porto Príncipe em 21 de fevereiro, chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores das Bahamas e incluindo o Vice-Ministro das Relações Exteriores da Jamaica, um assessor do Secretário de Estado dos EUA e o Ministro do Canadá para os francofones. O propósito era conseguir que o governo e a oposição aceitassem uma agenda para a implementação de uma versão revisada do plano de janeiro do CARICOM, que levasse ao compartilhamento do poder e à escolha de um novo primeiro ministro ligado à oposição. Aristide aceitou, mas a Plataforma Democrática rejeitou o plano, afirmando que concordar com qualquer coisa que não incluísse a saída de Aristide seria uma traição às suas bases políticas.

Cap-Haitien, a segunda maior cidade do Haiti, foi tomada pela insurgência, em 22 de fevereiro, com pouca resistência. A PNH geralmente fugia quando os rebeldes se aproximavam, não somente porque estivessem em minoria, mas porque estavam enfraquecidos pela corrupção e por anos de politização.

Os rebeldes receberam apoio financeiro de homens de negócios de Cap-Haitien e da capital. A Plataforma Democrática estava dominada pelo ódio a Aristide e pareceu ver na revolta armada e seus métodos inconstitucionais um mal menor.

Declarações incitando Aristide a resolver a situação – interpretadas como pedidos de renúncia – foram feitas pelos EUA e, mais explicitamente, pela França. Julgava-se que sua partida evitaria um banho de sangue, já que as forças rebeldes controlavam metade do país e pareciam estar a ponto de entrar na capital.

Em 25 de fevereiro, partidários armados de Aristide começaram a colocar barricadas nas ruas de Porto Príncipe e atacar pessoas. Em 26 de fevereiro de 2004, o Conselho Permanente da OEA requisitou ao Conselho de Segurança da ONU para que ele tomasse

"*todas as medidas necessárias para enfrentar a deteriorante situação no Haiti*".[46] Na mesma data, o presidente do Conselho de Segurança declarou que "*o Conselho iria considerar urgentemente as opções para o engajamento internacional, incluindo o envio de uma força de paz internacional em apoio a um acordo político".*[47] No entanto, o Conselho não autorizou uma requisição do CARICOM para o envio de tropas para pôr fim à espiral de violência.

Nas primeiras horas de 29 de fevereiro, Aristide assinou uma carta de renúncia e deixou o país num avião americano fretado em direção à República Centro Africana. O Presidente da Suprema Corte Boniface Alexandre tomou posse como presidente interino, de acordo com a constituição haitiana.

Ao chegar à República Centro Africana, Aristide alegou que tinha sido sequestrado pelos militares americanos e que tinha sido vítima de um golpe. Essa alegação, veementemente negada pelos EUA, gerou controvérsias. O CARICOM declarou que tinha a intenção de pedir uma investigação da ONU, mas o Secretário Geral Koffi Annan disse acreditar que a constituição tivesse sido respeitada. O Ministro das Relações Exteriores da França rejeitou a alegação de Aristide de que ele ainda seria o presidente eleito democraticamente.

Horas depois de Boniface Alexandre tomar posse, o Representante Permanente do Haiti na ONU submeteu um pedido de assistência, incluindo tropas internacionais. Em resposta, o Conselho de Segurança autorizou o desdobramento imediato de uma Força Multinacional Interina (MIF) por três meses.[48] A força multinacional, liderada pelos EUA e também constituída por tropas do Canadá, Chile e França, recebeu um mandato do Capítulo VII para apoiar a PNH para "*estabelecer e manter a segurança pública, a lei e a ordem e promover e proteger os direitos humanos"*, além de *"tomar todas as medidas necessárias para cumprir seu mandato".*[49]

A partir de 1º de junho de 2004, com a Resolução 1542 do Conselho de Segurança da ONU, a Força Multinacional Interina foi substituída pela Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que continua desdobrada naquele país caribenho até os dias de hoje.

---

[46] Resolução 862 do Conselho Permanente da OEA.
[47] Discurso do Presidente do Conselho de Segurança da ONU, S/PRST/2004/04.
[48] Resolução 1529 do Conselho de Segurança da ONU, 29 de fevereiro de 2004.
[49] Loc. cit.

1.9 Conclusão

Da análise histórica do Haiti, a característica preponderante que marca a errante trajetória do país é a sua instabilidade política e institucional. Na raiz deste problema existem várias causas, dentre as quais:

- A cultura política do Haiti, desde sua independência em 1804, é caracterizada pela luta pelo poder absoluto:

> The classic drama of Haitian history has been the prolonged political struggle which results in centralized presidential rule which is then torn apart by coups and factions. Haiti has little experience in the sharing of power, whether between legislature and executive, between regions, and between president, and cabinet or judiciary. Haiti does not operate in terms of checks and balances except when a strong president is overthrown.[50]

Esta concentração de poder nas mãos de um único governante fomenta a instabilidade. Ela facilita a execução de golpes de estado e revoluções, porque é muito mais fácil derrubar um único homem do que vencer ou eliminar um partido político com representatividade e apoio popular oriundo das urnas. Relacionado a isso está o fato de que no Haiti inexiste qualquer forma de sociedade civil organizada.

As instituições de Estado, incluindo o Legislativo e o Judiciário, historicamente têm servido ao presidente em exercício. Em vista da enorme importância da presidência, os políticos são capazes de tudo para garantir o poder. Nessas circunstâncias, direitos humanos e garantias constitucionais são totalmente desprezados.

A forte tendência ao autoritarismo não resulta da indiferença da população. O desejo por liberdades democráticas foi bastante forte depois da queda do regime Duvalier, comprovado pelo elevado índice de comparecimento às urnas nas eleições de 1987 e 1990. Mas a experiência de 1987 foi traumática, assim como o golpe de estado de 1991. A história do Haiti é pontuada por inúmeros traumas que enfraqueceram a confiança do povo nas instituições de Estado.

- A cultura política do Haiti também tem sido caracterizada pela autocracia constantemente marcada pela violência, exceto por alguns breves períodos da história. A própria independência do Haiti foi resultado de uma luta de singular brutalidade que conseguiu derrotar uma das maiores potências coloniais da Europa em 1804. A violência crônica tem sido tão inerente à cena política haitiana que ainda continua desafiando os esforços internacionais para erradicá-la.

---

[50] MALONE, David M. Decision-Making in the UN Security Council – The Case of Haiti, 1990-1997, p. 54.

- A conformação da sociedade haitiana, dividida, até hoje, em dois pólos que nunca chegaram a se associar: a elite econômica, integrada pela minoria mulata, e a camada pobre da população, constituída fundamentalmente por negros, explica a absoluta ausência de um compromisso das lideranças políticas com a democratização das instituições nacionais. A oposição dessa elite a qualquer mudança significativa na estrutura social explica como os militares foram capazes, durante o período que iniciou com a queda dos Duvaliers, de contar com o seu apoio para iniciativas antidemocráticas. Segundo Amy Wilentz, *"a classe dominante do Haiti é tão pequena e tem sido corrupta por tanto tempo que seus membros estão certos de que o estado de direito iria destruí-los"*.[51]

O reduzido relacionamento do Haiti com a comunidade internacional foi condicionado, desde cedo, pelo fato de que o país era uma república negra numa época em que a escravidão era comum em vários países, inclusive nos EUA. O passado colonial brutal de exploração e repressão, a experiência de múltiplas invasões estrangeiras e a lembrança da ocupação americana de 1915 a 1934 contribuíram para criar uma profunda desconfiança da população em relação aos estrangeiros que tem reforçado o relativo isolamento internacional do Haiti. Isto também explica porque o povo haitiano valoriza tanto a sua soberania.

A emigração haitiana destaca-se como o fator principal nas relações com os EUA e também com os países vizinhos do Caribe desde a era Duvalier. A capacidade de encorajar ou desencorajar ondas de refugiados em direção às praias da Flórida tem sido usada pelos governos haitianos como o principal recurso para influenciar as decisões de Washington, embora o aumento do tráfico de drogas do Haiti para os EUA também seja um fator importante.

O histórico nacional do Haiti sugere a hipótese de que, contraditoriamente, o fator nacional mais permanente tem sido a instabilidade e a inconstância política e institucional. Dessa instabilidade derivam ou são agravados males de outra natureza: econômica e social.

Pode-se concluir que esse histórico de autoritarismo, violência, agitação e instabilidade foi uma das causas que contribuíram para deflagrar as crises que provocaram as intervenções da ONU no Haiti, em 1993 e 2004, que serão objeto de análise nos próximos dois capítulos.

[51] WILENTZ, Amy. The Rainy Season: Haiti since Duvalier. London: Jonathan Cape, 1989, p. 392.

"Konstitisyon se papye, bayonnèt se fè."
(uma constituição é de papel, uma baioneta é de ferro)
Provérbio haitiano

"Se posso dizer alguma coisa sobre o Haiti, o que eu diria
é que neste país se sente a presença do medo em todos os lugares".
Dante Caputo, Enviado Especial, da OEA e da ONU, em 1993

CAPÍTULO 2 – A DECEPÇÃO COM A UNMIH (1993-1996)

2.1 Introdução

A Operação *Uphold Democracy*, a intervenção militar da ONU liderada pelos EUA no Haiti, entrou no léxico político pós-Guerra Fria, refletindo a preeminência recente desfrutada pelos "*advogados da democratização"*. De maior significado é o precedente que foi estabelecido quando o Conselho de Segurança da ONU sancionou formalmente o uso da força para implantar – ou *"sustentar"* – a democracia, invocando o capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Enquanto a ação na Somália, em 1993, desafiou a norma da não-intervenção por pretexto humanitário, a aprovação internacional para a desculpa da *"negação da democracia"* no Haiti aprofundou ainda mais o processo. Contudo, como na Somália, o Conselho reconheceu a "característica peculiar da situação presente no Haiti e sua natureza deteriorante, complexa e extraordinária, requerendo uma resposta excepcional" para proteger o que tiver restado dessa norma.[52]

O fracasso ainda recente na Somália não impediu, todavia, que a ONU e os Estados Unidos interviessem no Haiti, por causa da proximidade daquele país e dos problemas decorrentes do aumento no fluxo de refugiados para a Flórida. De acordo com Chetan Kumar:

> International involvement in Haiti happened solely as a result of the consequences of the country's underdevelopment being felt on the shores of its most powerful neighbor. In an era where the internal circumstances of countries are translated beyond their boundaries through flows of goods, people, ideas, and media images, this would not be the last time that a country's underdevelopment would become the subject of concerted external intervention. Rather than seeing longer term development planning as was attempted from the 1960s to the 1980s, we might see speeded-up development under the guise of peacekeeping or other forms of crisis management. Terms such as *"conflict prevention"* and *"preventive peacebuilding"*, which often operationally translate into development-type activities, are already becoming a part of the international lexicon. [...] As one of the first cases of accelerated development under the conflict management umbrella, Haiti might provide useful pointers for the next decade.[53]

---

[52] Resolução 940 do Conselho de Segurança da ONU, 31 de julho de 2004.
[53] KUMAR, Chetan. *Building Peace in Haiti.* Boulder, C.O., Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 39.

O presidente americano Bill Clinton sintetizou a situação quatro dias antes da intervenção: *"No Haiti, temos um caso em que o nosso direito é claro, no qual o país em questão está muito próximo, onde nossos interesses são evidentes, onde a missão é exeqüível e limitada e no qual as nações do mundo nos apóiam".*[54]

O Haiti, então, tornou-se o primeiro caso em que o objetivo da intervenção militar e o da tentativa de construção de Estado foram o mesmo: estabelecer um Estado democrático.

2.2 O discurso: Segurança internacional

A primeira intervenção da ONU no Haiti foi estabelecida através da Resolução 841 do Conselho de Segurança, de 16 de junho de 1993, em resposta à carta do Representante Permanente do Haiti ao Presidente do Conselho, pedindo que o embargo comercial recomendado pela OEA se tornasse universal e obrigatório.

A Resolução reconhece a necessidade urgente de uma solução rápida, ampla e pacífica para a crise no Haiti, em conformidade com as disposições da Carta da ONU e o direito internacional, e demonstra preocupação com a incidência de diversas crises humanitárias, incluindo deslocamentos em massa de população, que se tornam ou agravam as ameaças para a paz e a segurança internacional.

O texto desta resolução indica que a preocupação maior do Conselho de Segurança da ONU é com a ameaça à paz, à segurança e à estabilidade regional. Ainda que o Conselho reconheça que a situação configura uma crise humanitária, a atenção não está centrada na segurança humana ou na proteção dos civis haitianos, e sim nas consequências indesejadas de uma onda de refugiados para os países vizinhos, particularmente os EUA.

> Concerned that the persistence of this situation contributes to a climate of fear of persecution and economic dislocation which could increase the number of Haitians seeking refuge in neighboring Member States and convinced that a reversal of this situation is needed to prevent its negative repercussions on the region, […] [55]

Em razão disso, apelando para a excepcionalidade da situação que justificava o emprego de medidas extraordinárias, e atendendo à recomendação da OEA, o Conselho de Segurança da ONU impõe, a partir de 23 de junho de 1993, sob o Capítulo VII de sua Carta, um embargo às vendas de petróleo e derivados, armas e munições, veículos e equipamentos militares e de polícia para o Haiti.

---

[54] Declarações do presidente no Discurso à Nação pela televisão, 15 de setembro de 1994.
[55] S/RES/841, de 16 Jun 1993.

Destaca-se ainda, o apelo ao Capítulo VIII da Carta da ONU, a fim de enfatizar a necessidade de cooperação entre organizações regionais – neste caso a OEA – e a ONU. O artifício de nomear o ex-Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Dante Caputo, que já era enviado especial da OEA, como enviado especial também da ONU foi utilizado para garantir que fosse buscada uma solução pacífica e negociada para a crise, em concordância com as resoluções das duas organizações internacionais.

A Resolução 862 do Conselho de Segurança da ONU, de 31 de agosto de 1993, reafirma o compromisso da comunidade internacional com a resolução da crise no Haiti, incluindo a restauração da democracia, e a contínua responsabilidade do Conselho na manutenção da paz e da segurança internacional.

> Reaffirming the international community's commitment to a resolution of the crisis in Haiti, including a restoration of democracy,
> Recalling the situation in Haiti and the continuing responsibility of the Council under the Charter for the maintenance of international peace and security, […][56]

De acordo com essa Resolução, o objetivo maior da futura UNMIH seria a assistência na modernização das forças armadas e no estabelecimento de uma nova força policial no Haiti.

Face à rápida deterioração da situação no Haiti, a Resolução 867 do Conselho de Segurança da ONU, de 23 de setembro de 1993, estabeleceu a UNMIH com o propósito explícito de reforçar a segurança internacional e restaurar ao poder o legitimamente eleito Presidente Jean-Bertrand Aristide.

> Concerned about the escalation of politically motivated violence in Haiti at this time of critical political transition, […]
> Request the Secretary-General to dispatch the United Nations Mission in Haiti on an urgent basis; […][57]

Conforme o conteúdo desta resolução, a UNMIH tinha o propósito de apoiar e fortalecer as instituições do Estado – incluindo o controle civil sobre as forças armadas, a reforma da polícia nacional e a restauração do estado de direito. Estes objetivos explícitos da resolução foram incluídos no mandato da missão, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, a fim de manter a paz e a segurança internacional. Essa dimensão "*internacional*" da ameaça à paz e à segurança internacional implicava em reduzir o fluxo de refugiados para a

[56] S/RES/862, de 31 Ago 1993.
[57] S/RES/867, de 23 Set 1993.

Flórida e impedir a entrada da cocaína colombiana no mercado norte-americano, que representava cerca de 10 a 15% do total da droga que entrava nos EUA.[58]

Observa-se, ainda, nesta resolução, que há preocupação com a segurança dos integrantes da UNMIH, de maneira que eles sejam capazes de desempenhar suas tarefas. Neste caso, a proteção do pessoal da ONU é vista muito mais como um meio para cumprir a missão, do que um fim em si mesmo. A segurança humana dos cidadãos haitianos não é mencionada em nenhuma dessas resoluções. O objetivo maior é a restauração da democracia e a manutenção da paz e da segurança internacional.

A Resolução 917 do Conselho de Segurança da ONU, de 06 de maio de 1994, reafirma que o objetivo da comunidade internacional continua sendo a restauração da democracia no Haiti e o pronto retorno do legitimamente eleito Presidente, Jean-Bertrand Aristide, seguindo o que foi estabelecido no Acordo de Governors Island.

O documento enfatiza a importância de um ambiente adequado e seguro para a preparação para a realização de eleições legislativas livres e justas, de acordo com a constituição haitiana, no quadro de plena restauração da democracia no Haiti.

> Reaffirming that the goal of the international community remains the restoration of democracy in Haiti and the prompt return of the legitimately elected President, Jean-Bertrand Aristide, […]
> Reaffirming its determination that, in these unique and exceptional circumstances, the situation created by the failure of the military authorities in Haiti to fulfill their obligations under the Governors Island Agreement and to comply with relevant Security Council resolutions constitutes a threat to peace and security in the region, […][59]

Nesta Resolução o Conselho demonstra certa preocupação com a segurança da população condenando vigorosamente as numerosas execuções extrajudiciais, prisões arbitrárias, detenções ilegais, estupros e desaparecimentos, a contínua negação da liberdade de expressão e a impunidade através da qual os civis armados têm sido capazes de agir.

No entanto, logo a seguir o Conselho reafirma sua determinação de que, nestas excepcionais circunstâncias, a omissão das autoridades militares no Haiti em cumprir suas obrigações sob o Acordo de Governors Island e de agir conforme as resoluções do Conselho cria uma situação que constitui uma ameaça à paz e à segurança na região.

---

[58] MUGGAH, Robert; KRAUSE, Keith. A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations,* Winter/Spring 2006, p. 140.

[59] S/RES/917, de 06 Mai 1994.

As declarações do Conselho a respeito das ações e do comportamento das autoridades militares no Haiti refletem um nítido recrudescimento que se transforma na imposição de uma série de exigências para a suspensão das sanções já impostas. Entre elas, destacam-se a retirada do serviço ativo do Comandante-em-Chefe das Forças Armadas Haitianas e do Chefe de Polícia de Porto Príncipe; a completa substituição das lideranças da polícia e do alto-comando militar; a adoção de medidas que criassem um ambiente adequado para a realização de eleições legislativas livres e justas, visando à plena restauração da democracia no Haiti; a criação de um ambiente que permitisse o desdobramento da UNMIH; o retorno, no mais curto prazo, do Presidente democraticamente eleito; e a manutenção da ordem constitucional.

Entretanto, essa maior firmeza apresentada pelo Conselho de Segurança da ONU não surtiu os efeitos desejados, uma vez que o regime continuou descumprindo os termos do Acordo de Governors Island e, não bastasse isso, revelando total desprezo pelas organizações internacionais, expulsou do país os integrantes da International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH), missão conjunta da ONU e da OEA.

Esta talvez tenha sido a razão decisiva para que, exatamente um mês depois, o Conselho de Segurança da ONU expedisse a Resolução 940, de 31 de julho de 1994, que, invocando o Capítulo VII da Carta da ONU, autorizava usar *"todos os meios necessários"* para facilitar a saída da liderança militar do Haiti, promover o retorno do presidente legitimamente eleito, restaurar as legítimas autoridades do Governo do Haiti e estabelecer um ambiente seguro e estável.

O Conselho declara estar *"seriamente preocupado"* com a significativa deterioração da situação humanitária no Haiti, em particular com a crescente e sistemática violação das liberdades civis provocada pelo regime, a situação crítica dos refugiados e a recente expulsão dos integrantes da MICIVIH.

A resolução reafirma, uma vez mais, que o objetivo da comunidade internacional continua sendo a restauração da democracia no Haiti e o pronto retorno do legitimamente eleito Presidente Jean-Bertrand Aristide, seguindo o que foi estabelecido no Acordo de Governors Island.

O Conselho ratifica que existe ameaça à paz e à segurança na região, reconhece o caráter único e a natureza complexa e extraordinária da situação no Haiti e sua deterioração, o que requerer uma resposta excepcional, uma vez que o regime falhou em cumprir o Acordo de Governors Island e as obrigações que lhe foram impostas pelas resoluções anteriores.

> Determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to peace and security in the region, […]
> Recognizes the unique character of the present situation in Haiti and its deteriorating, complex and extraordinary nature, requiring an exceptional response; […][60]

De acordo com David M. Malone e Sebastian von Einsiedel, *"a adoção da Resolução 940 foi inovadora em diversos aspectos. Ela marcou a primeira vez em que os EUA buscaram a autoridade da ONU para o uso da força dentro do seu próprio hemisfério. A resolução também foi a primeira a autorizar a força para remover um regime e instalar outro dentro de um Estado-membro".*[61]

Esta Resolução introduz a intenção da ONU, ausente de forma explícita nas resoluções anteriores, de iniciar um processo de construção do Estado no Haiti reiterando o compromisso da comunidade internacional de assistir e apoiar o desenvolvimento econômico, social e institucional do país.

O Conselho decidiu o envio de uma Força Multinacional liderada pelos EUA, com tropas de 27 países contribuintes, a extensão do mandato da UNMIH por mais seis meses e o aumento de seu efetivo para 6.000 militares.

A missão da UNMIH era apoiar o Governo do Haiti na manutenção de um ambiente seguro e estável, na proteção do pessoal internacional e das instalações da ONU, na profissionalização das forças armadas haitianas e na criação de uma força policial separada das forças armadas.

Esta Resolução indica, novamente, que a retórica da segurança visava apenas o pessoal e as instalações internacionais da ONU, OEA, organizações humanitárias e missões diplomáticas presentes no Haiti. Ainda não existia nas resoluções preocupação expressa com a proteção dos civis e com a segurança humana da população.

A Resolução 948, de 15 de outubro de 1994, comemora o retorno do Presidente Aristide ao poder e expressa a confiança de que o povo do Haiti poderá reconstruir seu país com dignidade e consolidar a democracia com espírito de reconciliação nacional.

O Conselho expressa seu apoio total aos esforços do Presidente Aristide para retirar o país da crise e reintegrá-lo à comunidade de nações democráticas. Conforme o que já havia sido previsto na Resolução 944 (1994), com o retorno do presidente legitimamente eleito, as

---

[60] S/RES/940, de 31 Jul 1994.
[61] MALONE, David M.; EINSIEDEL, Sebastian von. Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? p. 156.

sanções impostas ao Haiti, nas resoluções 841 (1993), 873 (1993) e 917 (1993), foram suspensas.

A Resolução 975 do Conselho de Segurança da ONU, de 30 de janeiro de 1995, reconhece que foi estabelecido um ambiente seguro e estável no Haiti, condição necessária para que a UNMIH substituísse a MNF e marca a data de 31 de março de 1995 para a total transferência de responsabilidade. O Conselho autoriza um efetivo de até 6.000 militares e 900 policiais.

O parágrafo 11. destaca que a situação no país permanece frágil e apela para que o Governo do Haiti, com o apoio da UNMIH e da comunidade internacional, estabeleça em curto prazo uma força policial eficaz e melhore o funcionamento de seu sistema de justiça. O texto indica a intenção da ONU de cooperar com a construção do Estado haitiano.

> 11. Recognizes that the situation in Haiti remains fragile and urges the Government of Haiti, with the assistance of UNMIH and the international community, to establish without delay an effective national police force and to improve the functioning of its justice system; […][62]

A Resolução 1007 do Conselho de Segurança da ONU, de 31 de julho de 1995, enfatiza a importância da realização de eleições municipais, legislativas e presidenciais livres e justas como passos cruciais para a completa consolidação da democracia no Haiti.

O Conselho agradece à UNMIH e à MICIVIH pelo apoio prestado durante as eleições municipais e legislativas realizadas em 25 de junho de 1995, mas, ao mesmo tempo, expressa sua profunda preocupação com as irregularidades observadas neste primeiro turno e apela para que todas as partes envolvidas no processo eleitoral realizem esforços para que estes problemas não se repitam no turno seguinte.

Reafirma, ainda, a importância de uma eficiente força policial nacional, com tamanho e estrutura adequada, para a consolidação da democracia e a revitalização do sistema de justiça do Haiti.

A Resolução 1048 do Conselho de Segurança da ONU, de 29 de fevereiro de 1996, ressalta a importância da transferência pacífica de poder de um presidente democraticamente eleito, Jean-Bertrand Aristide, para outro, René Préval, em 07 de fevereiro de 1996.

O Conselho reconhece a existência da conexão entre paz e desenvolvimento e determina que o comprometimento de longo prazo da comunidade internacional em assistir e

---

[62] S/RES/975, de 30 Jan 1995.

apoiar o desenvolvimento econômico, social e institucional do Haiti é indispensável para a paz e a estabilidade duradouras.

Ressalta, também, a contribuição das instituições financeiras internacionais, entre as quais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a importância do envolvimento continuado para o desenvolvimento do Haiti.

O Conselho decide a extensão final do mandato da UNMIH por mais quatro meses e a redução do efetivo das tropas para até 1200 militares e dos policiais internacionais (CIVPOL) para o máximo de 300.

Atendendo ao pedido do Presidente René Préval, de 31 de maio de 1996, ao Secretário-Geral da ONU, a Resolução 1063, de 28 de junho de 1996, marca o término do mandato da UNMIH para a data de 30 de junho de 1996, mas decide estabelecer a United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH) até 30 de novembro de 1996, com efetivo inicial de 600 militares e 300 policiais internacionais, com a missão de apoiar o governo haitiano na profissionalização da polícia e na manutenção de um ambiente seguro e estável e apoiar o Representante Especial do Secretário-Geral na coordenação das atividades do sistema ONU para promover a construção do Estado no Haiti.

Esta última de um conjunto de dezessete Resoluções do Conselho de Segurança da ONU para o Haiti, expedidas no período de 16 de junho de 1993 a 28 de junho de 1996, revela forte preocupação com a reabilitação econômica, a reconciliação nacional, a consolidação da democracia e a construção do Estado, esta expressa pela ênfase na necessidade de fortalecer a Polícia Nacional do Haiti (PNH), revitalizar o sistema de justiça e promover a construção das instituições no Haiti.

2.3 A prática: Construção do Estado e democratização

Em 16 de dezembro de 1990, Jean-Bertrand Aristide foi eleito presidente do Haiti em eleições julgadas livres e justas, nas quais recebeu 67% dos votos. Nove meses depois, ele foi deposto pelos militares e forçado a sair do país. Nenhum país reconheceu o regime militar *"de facto"*, liderado por Raoul Cédras, que se instalou no poder. Nos três anos seguintes, a comunidade internacional empregou pressões políticas, sanções econômicas e finalmente a ameaça militar para restaurar o governo do presidente Aristide.

Em 18 de setembro de 1994, o General Cédras assinou um acordo diante de uma iminente invasão americana. O acordo, intermediado pelo ex-presidente Jimmy Carter, possibilitou a chegada de tropas de uma coalizão liderada pelos EUA. Em 15 de outubro de

1994, três semanas após o desembarque das tropas e três anos depois de ter sido deposto, Aristide retornou ao poder em Porto Príncipe.

Embora a operação militar tenha sido pacífica e causado muito poucas baixas, os três anos do Governo Cédras e a imposição internacional de sanções econômicas e de um bloqueio naval enfraqueceram ainda mais a frágil economia haitiana e aprofundaram as tensões entre a maioria negra e extremamente pobre e uma minoria rica e predominantemente branca e mulata da população.

Os principais objetivos da UNMIH foram atingidos. O presidente Aristide foi restaurado ao poder. As forças armadas haitianas foram extintas e uma nova força policial foi criada. Eleições locais e nacionais foram realizadas. Novos prefeitos, novos parlamentares, um novo primeiro-ministro e um novo presidente tomaram posse em conformidade com a constituição do Haiti. Com isoladas exceções, as sistemáticas violações dos direitos humanos cessaram. No entanto, as Nações Unidas partiram antes que se pudesse criar uma administração haitiana competente, que instituições democráticas autossuficientes estivessem funcionando, e que significantes reformas econômicas fossem implantadas.

Cabe destacar os principais dados relativos à UNMIH:

Tabela 1 – Duração, composição, mortos em ação e custo total da UNMIH

Duração	Setembro de 1993 – Junho de 1996
Contingente inicial autorizado	01 Unidade de Engenharia de Construção (700 militares) e 567 policiais internacionais
Contingente máximo autorizado	6.000 militares, 900 policiais internacionais, 230 civis internacionais, 200 civis locais e 30 voluntários da ONU
Contingente máximo desdobrado	6.065 militares e 847 policiais, apoiados por 619 civis (voluntários da ONU, locais e internacionais) [63]
Contingente final autorizado	1.200 militares, 300 policiais internacionais, 160 civis internacionais, 180 civis locais e 18 voluntários da ONU
Mortos em ação	06 militares e 03 policiais internacionais
Custo total da missão (bruto)	US$ 320 milhões

Fonte: ONU. http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihfacts.html

- **Reforma das forças de segurança**

O Haiti não possuía uma força policial. Seu exército, que também funcionava como força policial, era corrupto, violento e incompetente. A primeira tarefa da força multinacional

[63] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1996/112, de 14 de fevereiro de 1996, seção VII, parágrafo 33.

era assegurar o controle do país e garantir o retorno do presidente Aristide ao exercício do governo do Haiti. A segunda era manter a lei e a ordem sem depender do aparato de segurança repressivo haitiano, cujos abusos foram uma das causas da intervenção militar. A última era reformar e modernizar as forças de segurança existentes e estabelecer uma nova força policial.

Antes que sejam implementadas as reformas democráticas, o Estado precisa restabelecer um grau suficiente de segurança necessário para sua sustentação. No Haiti, a débil democracia era incapaz de promover isso. O restabelecimento e a manutenção do controle governamental sobre a segurança dependiam de reformas na polícia, nas Forças Armadas e no judiciário. O Secretário-Geral da ONU ressaltou que um objetivo importante da intervenção era a formação de uma nova força policial, separada das Forças Armadas, e que tal objetivo deveria ser ratificado pelo parlamento haitiano o mais cedo possível.[64]

Uma força policial competente foi considerada crucial para o Haiti, daí a razão de a maioria do pessoal estrangeiro que permaneceu no Haiti, depois de muitas reduções da força da ONU, ter a tarefa de continuar o programa de treinamento da polícia, bem como de criar uma força de reação rápida para enfrentar as possíveis emergências. Até então, a polícia haitiana só servira para aterrorizar a população e, por certo, não gozava de confiança. Ao mesmo tempo, não existiam haitianos disponíveis e instruídos para substituir os despreparados policiais (ou paramilitares).

O estabelecimento de uma nova força policial ganhou maior urgência quando, logo depois de seu retorno ao Haiti, o presidente Aristide decidiu extinguir completamente as forças armadas haitianas ao invés de reformá-las ou modernizá-las. Essa decisão foi motivada pela lembrança do golpe militar que o depôs em 1991 e pelo receio de que isso pudesse se repetir no futuro, além da forte resistência americana, no campo dos direitos humanos, aos nomes dos oficiais que ele desejava designar como líderes das forças armadas reformadas.

No início de 1995, Aristide demitiu os membros das forças armadas haitianas, inclusive a maioria dos oficiais. Em meados de 1996, a grande parte dos 1.500 membros do corpo de oficiais que permaneceram foi também desmobilizada, juntamente com o Ministério da Defesa. Muitos deles foram para a força policial, enquanto outros se reintegraram à vida civil por meio de um programa de treinamento de seis meses de duração, organizado pela International Organization for Migration (IOM) e financiado pela United States Agency for International Development (USAID), atuando em cooperação com o governo haitiano.

---

[64] Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a UNMIH, S/1994/828, de 15 de julho de 1994, parágrafo 9, (d).

O governo dos EUA preferia um pequeno exército à ausência dele, de forma a proteger a fronteira com a República Dominicana e o litoral. Além disso, os EUA também achavam que um exército totalmente desbaratado levaria a mais insegurança, mas Aristide não cedeu à pressão americana. Alguns ex-oficiais, descontentes e desempregados, permaneceram à solta, causando inquietação para o governo haitiano, sobretudo porque muitos daqueles que receberam treinamento vocacional não encontraram colocações para o trabalho. Para David M. Malone e Sebastian von Einsiedel,

> [...] dissolver o exército na ausência de cuidadosos esforços no desarmamento e na reintegração constituiriam mais tarde um problema sério para a construção da paz, uma vez que se tornou um incentivo para militares descontentes se reagruparem formando milícias. (De fato, as milícias que mergulharam uma vez mais o Haiti no caos, em 2004, foram compostas em sua maioria por ex-militares bem armados).[65]

A força inicial foi denominada Força Provisória de Segurança Pública (*Interim Public Security Force – IPSF*), criada com integrantes das Forças Armadas não maculados por associações ao antigo regime, e com haitianos que vieram do exterior (inclusive refugiados de Guantánamo). O efetivo policial, em julho de 1995, já era de cerca de 3.300. Estimava-se que o Haiti necessitava de uma força policial com 7.000 integrantes. [66]

A força permanente, a Polícia Nacional do Haiti (PNH), no final, absorveu os membros competentes da IPSF. Os que não foram absorvidos receberam novo treinamento, quando possível, para empregos civis. A desmobilização de ex-membros da força paramilitar foi importante para despertar em todo o país a confiança da população na nova força, de modo que ela pudesse substituir o tradicional método haitiano de autodefesa, normalmente incorporado em violentas formas de desforra, como por exemplo, o "suplício do colar" ou *Père Lebrun.*

A PNH foi organizada de acordo com as fronteiras dos dez *départements* (as divisões administrativas do país), o que resultou, consequentemente, no estabelecimento de dez pequenas forças policiais, cada uma chefiada por um comissário com amplos poderes. Isto também teve o objetivo de tornar mais difíceis as conspirações para derrubar o governo, uma vez que os comissários eram na maioria das vezes escolhidos diretamente pelo presidente da república, o que enfraqueceu significativamente a autoridade e o poder do Diretor-Geral da PNH.

---

[65] MALONE, David M.; EINSIEDEL, Sebastian von. Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? p. 156.

[66] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1995/614, de 24 de julho de 1995, seção V, parágrafos 27 e 31.

Em 3 de fevereiro de 1995, o presidente Aristide inaugurou a nova Academia de Polícia e o primeiro grupo de 375 cadetes iniciou um programa de treinamento de quatro meses. As duas primeiras classes de formação da PNH foram desdobradas em 12 de junho e 10 de julho de 1995. O primeiro grupo, composto por 361 cadetes, acrescido de outros 48 treinados no Canadá, foi para o Département du Nord e a capital; e o segundo, com 357 cadetes, para o Département de l'Artibonite e a capital.

A cada grupo que se graduava para integrar a PNH, um efetivo correspondente da IPSF era desmobilizado, com prioridade para aqueles que tinham o pior desempenho profissional. Em 1995, 428 membros da IPSF, homens e mulheres, foram divididos em três grupos e treinados para serem empregados temporariamente como guardas penitenciários.[67]

Buscando um equilíbrio entre as necessidades de pessoal da PNH e as restrições orçamentárias, o governo haitiano decidiu, no final de 1995, fixar o efetivo em 5.000 policiais, que foi completamente treinado e desdobrado, com total apoio da UNMIH até a metade de fevereiro de 1996.[68]

Todas as divisões especializadas da polícia, da investigação criminal à polícia alfandegária, foram estabelecidas quase simultaneamente e seu treinamento foi conduzido pela UNMIH (principalmente por integrantes da Gendarmerie Francesa e da Royal Canadian Mounted Police) e pelo Programa Internacional de Assistência para o Treinamento da Investigação Criminal (ICITAP) do Departamento de Justiça dos EUA, tanto na Academia de Polícia como nas áreas de operações. Os esforços da UNMIH eram direcionados principalmente para estas áreas em razão de sua presença em todos os *départements*.

Uma divisão policial para a qual a UNMIH dava atenção especial era a de controle de distúrbios, em função da manutenção da ordem pública ser a primeira das missões do mandato da UNMIH e do amplo descontentamento da população com a difícil situação econômica do país estar piorando. Além disso, a possibilidade de uma prematura retirada da UNMIH fez aumentar a prioridade e a urgência de equipar e treinar a unidade central de controle de distúrbios de Porto Príncipe e os seus grupos de apoio nas três maiores e mais instáveis cidades: Cap Haitien, Gonaives e Les Cayes.

No tocante ao planejamento e à coordenação, a UNMIH formulava a estratégia geral e coordenava os esforços dos países doadores, que eram ajustados de acordo com as auditorias operacionais realizadas pela CIVPOL a cada seis meses. As reuniões mensais tripartites

---

[67] Id., parágrafos 28, 32 e 33.
[68] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1996/112, de 14 de fevereiro de 1996, seção IV, parágrafo 10.

(governo, UNMIH e países doadores) também foram usadas para dirigir o processo de construção da PNH.

A fim de suplementar os recursos financeiros necessários para a aquisição de veículos e equipamentos para a polícia, as Nações Unidas criaram um fundo, o United Nations Trust Fund, que recebeu doações de alguns países como o Japão (US$ 3 milhões) e a Coréia do Sul (US$ 200,000).

No campo operacional, os policiais da CIVPOL acompanhavam os recrutas haitianos pelas diferentes comunidades do país para treiná-los e explicar às populações locais o que esperar de sua polícia. Cabe destacar que os policiais internacionais eram armados e tinham autoridade para realizar prisões, uma inovação em operações de paz.

No final da primavera de 1997, existiam 300 policiais estrangeiros de países de língua francesa trabalhando com 40 haitiano-americanos, enviados pelo governo dos EUA, em distritos policiais espalhados pelo Haiti. O Secretário-Geral da ONU fez o seguinte comentário sobre a polícia haitiana:

> Tornou-se menos dependente da polícia das Nações Unidas, melhorou sua administração e fortaleceu seus relacionamentos, tanto pela criação de um efetivo quadro de comissários e detetives quanto pelo desdobramento de agentes por todo o país, aperfeiçoando o equilíbrio da cobertura policial entre a capital e as demais províncias.[69]

Lamentavelmente, a Polícia Nacional do Haiti, cuja seleção de pessoal, treinamento e aquisição de equipamentos foi totalmente coordenada e executada pela ONU, mesmo tendo se tornado, por certo tempo, o mais honesto e eficiente componente da administração haitiana, depois foi lentamente sugada de volta para o ambiente de corrupção, incompetência e politização no qual estava inevitavelmente inserida.

- **Reforma dos sistemas judicial e penal**

A importância destas reformas para o Haiti fica bem caracterizada num dos Relatórios do Secretário-Geral da ONU para a UNMIH, quando ele afirma que *"o estabelecimento da nova polícia haitiana e a reabilitação do sistema judicial permanecem cruciais para a manutenção de um ambiente seguro e para a consolidação da democracia, o respeito aos direitos humanos e o fim da impunidade"*.[70]

[69] Relatório do SG sobre a MIPONUH, S/1998/144, de 20 de fevereiro de 1998, seção IV, parágrafo 18.
[70] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1995/305, de 13 de abril de 1995, seção X, parágrafo 50.

A execução das reformas judiciais e penais foi prejudicada pelo lamentável estado em que se encontrava a Justiça, baseada em leis inadequadas. Diversas organizações estrangeiras para a democratização, como o Programa Internacional de Assistência para o Treinamento da Investigação Criminal (ICITAP) patrocinado pelos EUA, trabalharam nesse setor para ajudar na criação de um sistema confiável e imparcial de justiça. Em cooperação com o governo do Haiti, o ICITAP treinou novos candidatos à força policial, bem como juízes e advogados em todo o país.

As prisões eram superlotadas e muitos acusados permaneciam presos por muito tempo antes de seus julgamentos, a despeito da lei que estipula o máximo de 48 horas para esse prazo. O projeto de reforma do sistema carcerário que começou sob os auspícios da ONU, no entanto, melhorou significativamente os procedimentos das administrações das prisões.[71]

O funcionamento de um sistema judicial e penal é pré-requisito para amparar a reforma policial. Contudo, houve certo descompasso das iniciativas da ONU nessas duas áreas. O planejamento para estabelecer uma nova força policial estava pronto antes mesmo de a intervenção ser iniciada. O projeto foi adequadamente financiado, bem provido de pessoal e rapidamente desencadeado.

Não houve, por outro lado, planejamento ou financiamento antecipado para a reforma dos sistemas penal e judicial. Isso produziu resultados diferentes e fora de sincronia. Vigorosos esforços da polícia haitiana para a imposição das leis produziram mais criminosos acusados do que os tribunais tinham capacidade para julgar e do que as prisões podiam abrigar.

A Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal do Secretariado da ONU, financiada pelo UNDP e pela USAID, instituiu um programa de reforma penal para a criação de um sistema de registro de presos, o estabelecimento de um sistema de administração penal, o treinamento de guardas penitenciários e a reforma de alguns centros de detenção.

Em junho de 1995, foi criada a Administração Penitenciária Nacional. O Ministério da Justiça do Haiti realizou um treinamento de duas semanas, com apoio do UNDP e da MICIVIH, para 420 pessoas que assumiram a responsabilidade pelas prisões em todo o país. A maioria dos detentos passou a ser levada diante de um juiz dentro dos prazos legais. As condições da população carcerária melhoraram sensivelmente. Havia serviços médicos e sanitários em 08 das 15 prisões existentes, incluindo a penitenciária nacional. Em outros

---

[71] Relatório do SG sobre a MIPONUH, S/1998/144, de 20 de fevereiro de 1998, seção VI, parágrafo 32.

presídios, porém, a situação permanecia crítica, onde a superlotação e a inadequada infraestrutura prejudicavam as condições de segurança e a sobrevivência dos presos.

Em 03 de julho daquele ano, a ONU, com o apoio da USAID, iniciou um programa de treinamento de promotores de justiça na nova *École de la Magistrature,* inaugurada naquele mesmo dia. Os instrutores eram profissionais de direito haitianos, incluindo sete advogados que passaram por um breve curso de treinamento na Academia de Justiça de Bordeaux, na França. No final do mesmo ano, já haviam sido treinados mais de 100 juízes e promotores e 50 guardas de segurança para os tribunais de justiça, todos desdobrados na área de Porto Príncipe.

Outra prioridade era a infraestrutura e os equipamentos. Os escritórios dos tribunais precisaram ser reformados ou reconstruídos. Havia falta de veículos, computadores e equipamentos de comunicações. O Canadá assumiu a tarefa de restaurar, mobiliar e equipar 14 tribunais civis de províncias (*Tribunaux civils and parquets*).

A Comissão Nacional para a Verdade e a Justiça foi instituída em 30 de março de 1995 e seu trabalho teve apoio e financiamento do UNDP. O Canadá e a Suíça também doaram recursos para o financiamento. Com apoio técnico e de pessoal da MICIVIH, incluindo vários especialistas estrangeiros, a Comissão enviou equipes de investigadores através do Haiti para coletar informações sobre violações aos direitos humanos que ocorreram entre 29 de setembro de 1991 e 15 de outubro de 1994, período no qual o regime “de facto” estava instalado no poder.

No final de 1995, já havia 5.000 reclamações de violações dos direitos humanos cometidas no passado. Com o consentimento das vítimas, a MICIVIH transferiu seus arquivos para a Comissão. Observadores da MICIVIH acompanhavam as equipes forenses aos locais onde os corpos das vítimas poderiam ter sido enterrados.

Em dezembro de 1995, o UNDP, a USAID e o governo da França firmaram um acordo multilateral com o Haiti para financiar um projeto de US$ 2.9 milhões para a reforma de prisões e o treinamento de guardas penitenciários.

Apesar de todos os esforços, a situação do sistema penitenciário continuava crítica no início de 1996. Os progressos obtidos anteriormente foram comprometidos por um súbito aumento da população carcerária, particularmente em Porto Príncipe, que alcançou uma taxa de crescimento de 10% no final de 1995. O total de presos atingiu 2.300 em todas as prisões do país.

- **Desenvolvimento econômico e social**

A repetida afirmação de Aristide de que desejava ajudar os haitianos a saírem da “miséria para a pobreza com dignidade” era uma aspiração realista. Por anos, a economia vinha declinando, resultado de cerca de dois séculos de corrupção e de regimes brutais.

A alta taxa de natalidade do Haiti (uma das mais altas do hemisfério ocidental) fez com que a população saltasse de 4,5 milhões em 1970 para 7,3 milhões em 1997. A letal combinação de desmatamento, erosão do solo e consequente enfraquecimento da terra agricultável, juntamente com a urbanização, a emigração (normalmente de mão-de-obra qualificada) e o embargo durante o regime “de facto”, que fez com que o desemprego crescesse ao nível de 70% quando as tropas da força multinacional chegaram, resultaram num estágio dramático para a combalida economia. O Relatório sobre Desenvolvimento Humano do UNDP listou o Haiti em 145º lugar entre 174 nações; um ano depois ele era o 156º e, em 1998, o 159º.[72]

A redução do desemprego, que na época girava em torno de 60%, sempre foi um desafio importante para a comunidade internacional. As agências internacionais enfrentaram problemas para promover programas de treinamento para o trabalho porque no Haiti poucas empresas mantinham registros sobre seus empregados, enquanto a maior parte dos funcionários públicos não possuía conhecimentos básicos de administração e contabilidade. A USAID compilou um banco de dados sobre habilitações de haitianos que viviam no exterior a partir dos arquivos de várias agências estrangeiras, já que não existiam dados similares dentro do país.

Por causa da intervenção, o Haiti recebeu atenção, assistência e financiamentos em curto prazo. De outubro de 1994 a 2000, o total dos compromissos financeiros de fomentadores e credores, bilaterais e multilaterais, foi de US$ 1,7 bilhão, com a maior parte do desembolso ocorrendo em 1997.

Deve ser destacado que essa foi a primeira operação de paz em que o papel de desenvolvimento foi totalmente integrado desde o início, já que foi reconhecida a necessidade de vincular segurança e reformas democráticas com desenvolvimento. A UNMIH integrou o UNDP em sua missão geral e trabalhou em cooperação estreita com as instituições financeiras internacionais. O Representante Residente do UNDP serviu, simultaneamente, como Vice-Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Haiti de modo a facilitar essa transição. O Secretário-Geral da ONU mencionou isto num relatório:

---

[72] HIPPEL, Karin Von. Democracia pela força: intervenção militar dos EUA no mundo pós-guerra fria. p. 142.

> It will be recalled that, in the statement by its President on 24 April 1995, the Security Council welcomed my decision to coordinate UNMIH's peacekeeping mission with development activities, in a manner consistent with its mandate, to help the Government of Haiti to strengthen its institutions. The Council hoped that would promote closer cooperation of all concerned in Haiti, as well as improve the effectiveness of international support for rebuilding Haiti's economy.[73]

A União Européia financiou 148 milhões de euros para o período 1996-2000. A maior parte dos fundos da UE destinava-se à agricultura, infraestrutura, transportes e projetos na área do judiciário.

A expectativa desses financiamentos era provocar um efeito multiplicador num país em que apenas 45% da população urbana e 3% da rural tinham eletricidade, onde o analfabetismo girava em torno de 35%, onde a renda per capita anual estava estacionada em US$ 250 e onde, diariamente, mil toneladas de lixo eram despejadas no porto de Porto Príncipe.[74]

O fato de o governo recorrer ao Banco Mundial e à política de ajuste estrutural do FMI tornou-se impopular entre a grande maioria da população por causa dos concomitantes efeitos econômicos negativos.

Mais tarde, no início de 1998, o Secretário-Geral da ONU declarou que, na opinião dos bancos internacionais de desenvolvimento, *"o país estava em boa situação para se movimentar num caminho de crescimento econômico estável [...] o qual, combinado com um ambiente regulador e uma continuada ênfase na privatização, seria suficiente para criar um clima de confiança para investimentos diretos, sejam locais sejam externos.*[75]

Todavia, a expansão econômica dependia muito da assistência estrangeira, toda ela pública. O orçamento do Governo do Haiti em 1995 era constituído de 66% de fontes financeiras externas, que em 1997 saltou para 70%.[76] O foco de todos esses projetos era buscar o maior envolvimento possível do governo, uma vez que a ONU só estaria lá temporariamente, e os fomentadores começavam a especular sobre a necessidade de direcionar tanto de sua assistência externa para um país tão pequeno.

A comunidade internacional, e o que é mais importante, os próprios haitianos, reconheciam que a expansão da economia haitiana levaria muitos anos. Em janeiro de 1997, o Presidente Préval comentou: *"Dêem-nos de dezoito meses a dois anos e espero começar a ver*

---

[73] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1995/614, de 24 de julho de 1995, seção VII, parágrafo 40.
[74] HIPPEL, Karin Von. Democracia pela força: intervenção militar dos EUA no mundo pós-guerra fria. p. 144.
[75] Loc. cit.
[76] Haiti: Profile. The Courier, nº 161, Jan-Fev de 1997, p.43.

os frutos das ações que estamos hoje empreendendo. O que queremos é lançar boas fundações para o desenvolvimento".[77]

Em 1995, o esforço do UNDP no Haiti estava focado na governabilidade, crescimento econômico, erradicação da pobreza e recuperação do meio ambiente. No campo da governabilidade, o objetivo era fortalecer as instituições locais e nacionais. Cerca de um terço dos fundos do UNDP foram destinados a projetos com impacto direto ou indireto no crescimento econômico, no nível de emprego e na erradicação da pobreza. No campo do meio ambiente, foram implantados projetos para controle da erosão do solo e fornecimento de água para piscicultura no planalto central; para estancar a deterioração do ecossistema afetado pela tempestade tropical Gordon em 1994; e para assistir o governo haitiano, os doadores, as ONGs e as organizações comunitárias na preparação de um plano de ação nacional para o meio ambiente.

O UNDP também desempenhou um papel importante como receptor de fundos dos países doadores. No programa de emergência para a redução da pobreza, a Espanha doou US$ 2 milhões para a implantação de projetos nas áreas de agricultura, educação, criação de empregos e desenvolvimento da mulher. O Japão doou US$ 2 milhões para um projeto de reintegração de refugiados e deslocados em Port-de-Paix. A Noruega contribuiu com US$ 450,000 para o UNDP estabelecer seis centros regionais de coordenação entre as agências da ONU, ONGs e autoridades civis locais.

Em estreita cooperação com a UNICEF, a Pan American Health Organization (PAHO) e a World Health Organization (WHO) realizaram uma campanha para erradicação do sarampo. Ao final de 1995, foi estimado que mais de 3 milhões de crianças haviam sido vacinadas.

O escritório do United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) apoiou a repatriação de cerca de 20.400 refugiados haitianos, de setembro de 1994 a junho de 1995, com um custo de quase US$ 500,000.

Em reunião realizada em 12 de dezembro de 1995, sob a liderança do Representante Residente do UNDP, oito agências especializadas da ONU mais o FMI e o Banco Mundial coordenaram suas atividades conjuntas, estabeleceram prioridades e discutiram seus futuros programas. Durante a reunião, alguns elementos foram identificados como críticos no contexto haitiano:

---

[77] Interview with René Préval: The President of Last Resort. Id., p. 41.

> (a) The link between security and development. The former is critical for the latter, yet, without development, security cannot be assured;
> (b) Poverty alleviation should be the focus of interventions by the United Nations system in Haiti;
> (c) Sustainable development requires improved governance and protection and regeneration of the environment;
> (d) Increased participation, in particular the advancement of women, is the key to making the most effective use of the country's human resources.[78]

Em 1996, o presidente Préval herdou uma situação econômica extremamente difícil no país. A inflação girava em torno de 20%, o déficit orçamentário para os primeiros seis meses do ano fiscal 1995-1996 era de mais de US$ 60 milhões e o déficit comercial anual alcançava os US$ 450 milhões.

Em face dessa dura realidade, as agências do sistema ONU adotaram uma estratégia que procurava acelerar o crescimento econômico, enquanto protegiam o meio ambiente e garantiam serviços sociais básicos para todos os segmentos da população. Acreditando que o desenvolvimento só é sustentável quando se baseia em instituições domésticas fortes, os esforços das Nações Unidas concentraram-se no fortalecimento das instituições haitianas, governamentais e não-governamentais.

De acordo com o Relatório do Secretário-Geral em 1996, os investimentos projetados pelas agências da ONU totalizavam US$ 118 milhões em 1996 e US$ 155 milhões em 1997. Desses recursos, o Banco Mundial iria gastar US$ 67 milhões em 1996 e US$ 80.5 milhões em 1997 para apoiar o desenvolvimento do setor privado, fornecimento de água, transporte, energia, proteção das florestas, serviços sociais básicos e balanço de pagamentos. O FMI apoiou um programa de estabilização macroeconômica e de reforma estrutural com US$ 18 milhões em financiamentos para o ano fiscal de 1995-1996 e US$ 36 milhões para 1996-1997.[79]

Um problema sério para os países doadores e as instituições financeiras internacionais foi a inoperância do governo do Haiti. O Banco Mundial pressionou o governo haitiano para criar uma unidade especial de implementação de emergência para gerenciar a distribuição dos fundos oriundos do empréstimo inicial do Banco. Doadores europeus e norte-americanos preferiram trabalhar mais com ONGs, muitas das quais atuavam há vários anos no Haiti, do que com agências daquele governo. A canalização da assistência através das ONGs aumentou a confiança na boa utilização dos fundos e aliviou a pressão sobre a reforma da atuação governamental e, em consequência, sobre os recursos financeiros para essa atividade.

---

[78] Relatório do SG da ONU sobre a UNMIH, S/1996/112, de 14 de fevereiro de 1996, seção VI, parágrafo 27.
[79] Relatório do SG da ONU para a UNMIH, S/1996/416, de 05 de junho de 1996, seção V, parágrafo 24.

Um objetivo considerado essencial para os países e instituições doadoras era a privatização das concessionárias de serviços públicos, que vinham sendo inadequadamente administradas há muito tempo. O Estado também era proprietário de outras empresas, como fábricas de manufaturados, algumas delas quase falindo.

Encorajados pelo Primeiro-Ministro Smarck Michel e seu governo, os planos iniciais de privatização avançaram. Todavia, eles encontraram resistência crescente de interesses fortemente enraizados, inclusive dos trabalhadores dessas empresas e de ideólogos do movimento Lavalas, com os quais Aristide acabou se juntando. Segundo o primeiro-ministro,

> Our plan [...] has been to [...] re-balance the Haitian economy, and mobilize national and international resources […] On an economic level, this means liberalizing the economy away from previous insularity […] This means the government withdrawing from the production processes at state-owned firms which, after three years of de facto government, cannot be rebuilt because it simply costs too much.[80]

Aproximadamente doze meses depois de assumir, Smarck Michel foi forçado a se demitir e os esforços para a privatização foram efetivamente encerrados sem terem alcançado qualquer um de seus objetivos.

No último relatório do Secretário-Geral da ONU para a UNMIH, o UNDP havia submetido ao primeiro-ministro uma lista de 20 projetos nas áreas de infraestrutura; saúde; irrigação; água potável; e na reforma de escolas, hospitais e tribunais de justiça. Cerca de US$ 400 milhões de financiamento para estes projetos estavam assegurados. Segundo Boutros Boutros-Ghali,

> [...] if quickly launched, these initiatives could demonstrate the Government's active commitment to promoting change and thus help build confidence in the country's future stability and security. The United Nations will remain engaged in promoting the development of Haiti over the long term in continuation of its commitment during the current period of transition. To this end, the formulation of a shared vision among Haitians of their country's future would constitute a very useful framework for international support.[81]

- **Democratização**

As eleições parlamentares e locais, inicialmente programadas para acontecer em 04 e 25 de junho de 1995, tiveram que ser adiadas. Um Conselho Eleitoral Provisório (CEP) foi criado em 22 de dezembro de 1994. A lei eleitoral foi promulgada em 17 de fevereiro de 1995. Era necessário preencher todos os 83 assentos da Câmara dos Deputados, 18 dos 27

[80] MALONE, David M. Decision-Making in the UN Security Council – The Case of Haiti, 1990-1997. p. 129.
[81] Relatório do SG da ONU para a UNMIH, S/1996/416, de 05 de junho de 1996, seção V, parágrafo 26.

assentos do Senado e aproximadamente 2.200 cargos legislativos locais e departamentais. A data foi adiada várias vezes até que as eleições foram finalmente realizadas em 25 de junho e 17 de setembro.

Durante a fase inicial, uma Equipe de Assistência Eleitoral da UNMIH, com efetivo de 17 pessoas, apoiou o CEP na montagem de uma infraestrutura adequada para o registro dos eleitores e dos candidatos.

Conforme a divisão de trabalhos estabelecida entre a ONU e a OEA, além de garantir um ambiente seguro que permitisse a realização de eleições livres e justas, a UNMIH também proporcionou apoio logístico e assistência financeira, enquanto que a Missão de Observação Eleitoral da OEA, em cooperação com a MICIVIH, organizou e monitorou as eleições.

A Equipe de Assistência Eleitoral da UNMIH proporcionou apoio técnico, nos níveis nacional e departamental, em áreas como o planejamento logístico; planejamento e organização das eleições; distribuição do material eleitoral; planejamento dos custos; preparação da documentação técnica; registro de eleitores e candidatos; votação e contagem dos votos.

O CEP trabalhou com um cronograma bastante apertado. Havia uma preocupação das partes envolvidas no processo eleitoral de que os atrasos e mudanças no calendário pudessem afetar seriamente a organização das eleições. O CEP estendeu três vezes o prazo limite para o registro dos eleitores, de 17 para 30 de abril, depois para 31 de maio, e novamente para 03 de junho.

Em algumas áreas, o registro dos eleitores continuou até uma semana antes do dia da eleição, o que dificultou a obtenção de números confiáveis para a preparação das cédulas de voto. Na última hora, a UNMIH teve que produzir grande quantidade de fotocópias de cédulas.

No registro dos candidatos, o complicado sistema de escolha e o grande número de pretendentes aos cargos levaram a muitas modificações na lista final de candidatos, até mesmo depois da data marcada para a impressão das cédulas, o que acabou resultando em muitos erros.

O treinamento de pessoal para o trabalho das eleições foi prejudicado porque eles foram recrutados muito tarde. Além disso, a decisão sobre o sistema de contagem dos votos a ser usado foi tomada apenas uma semana antes do dia da eleição. Atrasos no pagamento dos funcionários do CEP também criaram dificuldades adicionais.

No primeiro turno da eleição, em 25 de junho, a segurança foi excelente em comparação a eleições anteriores, mas devido ao tradicional desinteresse o comparecimento

foi baixo. De maneira geral, a eleição foi considerada pacífica e o nível de violência ficou bem abaixo do que era esperado. Todavia, alguns incidentes ocorreram: um candidato à Câmara dos Deputados foi assassinado e uma seção eleitoral foi atacada em Porto Príncipe; muitos candidatos não constavam nas cédulas, ocasionando manifestações e, em alguns casos, cancelamento da votação; e algumas seções abriram com atraso ou foram mudadas de local sem aviso prévio.

A Missão de Observação Eleitoral da OEA, com 400 observadores, concluiu:

> [...] que as eleições estabeleceram um pilar, ainda que instável, que lançou as bases para mais progresso positivo em direção à democracia no Haiti. [...] que a maioria das falhas e irregularidades não foi intencional, que elas não alteraram o resultado final, que a preferência dos eleitores foi respeitada e que, consequentemente, apesar das falhas, os resultados refletiram a vontade dos eleitores. [82]

O Secretário-Geral da OEA foi mais cauteloso:

> Eu realmente espero que o Conselho Eleitoral [...] encontre uma forma para que os resultados sejam aceitos. [...] mas é muito difícil para nós dizer que foram eleições livres e justas. Todos sabem que houve muitas falhas, embora não haja evidência de fraude organizada.[83]

As Organizações Não-Governamentais foram menos diplomáticas:

> Embora tenha havido ampla participação de partidos políticos e mais de 10.000 candidatos, a ineficiente administração do CEP teve como consequência o caos no dia das eleições, uma votação fortemente contestada e a longa ausência de um parlamento em operação. O fiasco eleitoral de 25 de junho pode ser atribuído à incompetência e negligência do CEP, combinada com tentativas por parte de vários partidos políticos em explorar o caos e a frustração que estragaram o dia das eleições.[84]

Em decorrência das inúmeras críticas sobre a maneira como as eleições de 25 de junho foram conduzidas, o Presidente do CEP, Anselme Rémy, admitiu que foram cometidas falhas graves e pediu demissão em 26 de julho, juntamente com outro membro do Conselho, Jean-Francis Mérisier. Por decreto presidencial, eles foram substituídos por Pierre-Michel Sajous e Johnson Bazelais, sendo este último eleito por unanimidade como novo presidente do CEP. Contudo, estas mudanças não satisfizeram a maioria dos partidos políticos que não

---

[82] MALONE, David. Decision-Making in the UN Security Council – The Case of Haiti, 1990-1997. p. 126.
[83] Loc. cit.
[84] Loc. cit.

pertenciam à coalizão Lavalas que apoiava o presidente Aristide, e, em 11 de Agosto, dois membros do gabinete demitiram-se em sinal de protesto.

Numa nova tentativa para promover uma ampla participação nas eleições, o Representante do Secretário-Geral da ONU (SRSG) no Haiti, Lakhdar Brahimi, junto com representantes dos países amigos do SRSG, encorajaram a retomada do diálogo entre as partes envolvidas. No entanto, depois de uma série de negociações, todos os partidos não pertencentes à coalizão Lavalas decidiram não participar no segundo turno ou em eleições complementares.

A fim de evitar que as próximas eleições fossem marcadas pela ineficiência e pelas irregularidades observadas em 25 de junho, a UNMIH, a MICIVIH e a Missão de Observação Eleitoral da OEA (EOM) cooperaram estreitamente com o CEP na organização das votações nacionais e departamentais. A força militar da UNMIH e a CIVPOL apoiaram a polícia haitiana na manutenção da segurança durante o período eleitoral, incluindo o transporte das urnas antes e depois das votações. A Missão de Observação Eleitoral da OEA, em coordenação com a UNMIH e a MICIVIH, organizou e conduziu as eleições.

Em 13 de agosto, eleições legislativas e municipais complementares foram realizadas em 21 distritos eleitorais sob condições pacíficas. A cuidadosa preparação e o incremento da segurança permitiram à Missão de Observação Eleitoral da OEA concluir que houve uma perceptível melhora na organização das eleições.

O segundo turno das eleições legislativas ocorreu em 17 de setembro numa atmosfera de paz e tranquilidade e o impacto da melhoria do treinamento, do planejamento e da segurança foi visível. De acordo com a EOM e o CEP, a participação na urnas foi novamente baixa, cerca de 30%, muito semelhante à votação anterior.

Os resultados das urnas revelaram uma flagrante vitória da coalizão Lavalas, que passou a ter maioria no Senado, obtendo 17 das 27 vagas, e na Câmara dos Deputados, com 66 das 83 vagas. Nos níveis municipais e locais, o Lavalas ganhou 102 das 133 prefeituras e 345 das 562 vagas dos *Conseils d'administration de sections communales*.

Antes das eleições presidenciais, houve uma campanha para a permanência de Aristide por mais três anos para compensar o tempo que ele havia perdido no exílio. Ela causou alguma confusão, mesmo dentro do movimento Lavalas, até perder impulso depois que Aristide deixou claro que iria transferir a presidência em 07 de fevereiro de 1996, obedecendo à constituição haitiana.

A eleição presidencial foi um passo significativo na consolidação da democracia e da ordem constitucional haitiana. Aprendendo com a experiência adquirida e com as falhas

cometidas nas eleições legislativas e locais, o CEP fez uma preparação detalhada para a votação.

Catorze candidatos participaram na eleição. Dos principais partidos que boicotaram o segundo turno da eleição legislativa, apenas um participou da disputa, apesar da desconfiança inicial sobre a imparcialidade do aparato eleitoral. O CEP manteve um diálogo constante com os candidatos a fim de abordar suas preocupações e com a mídia de modo a garantir um fluxo contínuo de informações sobre a eleição. Como resultado disso, foi creditado ao CEP o mérito de ter melhorado a transparência do processo eleitoral.

Cumprindo seu mandato, a UNMIH proporcionou amplo apoio técnico e logístico ao CEP na preparação da eleição. Todo material necessário para a votação foi distribuído e recolhido através do país com auxílio da UNMIH. A PNH e as forças militares da UNMIH prepararam um plano detalhado de segurança para a eleição, incluindo a segurança dos candidatos e de seus comícios públicos.

A votação aconteceu num ambiente pacífico. Não houve grandes incidentes de violência durante a campanha eleitoral, no dia da votação ou na contagem dos votos nos dias seguintes. Mais de 400 observadores internacionais, incluindo a Missão de Observação Eleitoral da OEA, uma delegação presidencial dos EUA, uma delegação parlamentar da França e diversas ONGs, todos consideraram que a eleição foi livre, justa e pacífica. Alguma desilusão foi expressa pela baixa participação nas urnas – cerca de 28% – por diversas razões tais como: a decepção sobre a falta de progresso econômico tangível; o desejo de um segmento da população de que Aristide permanecesse por mais três anos no poder; a fadiga eleitoral; e o sentimento geral de que a vitória do candidato Lavalas era um resultado já esperado.

O resultado da eleição foi anunciado em 23 de dezembro de 1995 pelo presidente do Conselho Eleitoral Provisório. René Préval, primeiro-ministro de Aristide em 1991 e candidato do movimento Lavalas, venceu no primeiro turno com 87,9% dos votos. Sua posse em 07 de fevereiro de 1996, quando um presidente democraticamente eleito sucedeu outro, foi um importante marco na história haitiana.

2.4 Os resultados: Avaliação e lições aprendidas

Na tentativa de avaliar e quantificar a dimensão dos resultados obtidos pela UNMIH, no período compreendido entre 1993 e 1996, foram selecionados os índices da Freedom House e alguns índices do Country Indicator for Foreign Policy (CIFP), da Carleton University, no Canadá, que são utilizados pelo sistema ONU e pela Human Security Network

(HSN) para monitorar, avaliar e fazer previsões sobre a situação de países *frágeis* ou *fracassados* e para apoiar a elaboração de políticas direcionadas para a solução dos problemas destes países. O ano de 1992 foi incluído a fim de permitir também uma comparação com a situação do país antes da intervenção da ONU.

Tabela 2 – Índices da Freedom House (1992-1996)

Freedom House	1992	1993	1994	1995	1996	Situação
Direitos Políticos	7	7	5	5	4	↑ MELHOR
Liberdades Civis	7	7	5	5	5	↑ MELHOR
Status	NF	NF	PF	PF	PF	↑ MELHOR

Legenda: NF – Not Free; PF – Partly Free
Fonte: www.freedomhouse.org

Tabela 3 – Índices de Governança e Estabilidade Política do CIFP (1992-1996)

Governança-Estabilidade Política	1992	1993	1994	1995	1996	Situação
Democracia - Autocracia	8	8	3	3	3	↑ MELHOR
Durabilidade do Regime	7	7	9	8	8	↓ PIOR
Direitos Políticos e Civis	9	9	7	7	6	↑ MELHOR
Liberdade de Imprensa	--	--	9	5	6	↑ MELHOR

Fonte: www.carleton.ca/cifp/

Tabela 4 – Índices de Desempenho Econômico do CIFP (1992-1996)

Desempenho econômico	1992	1993	1994	1995	1996	Situação
Taxa de Crescimento do PIB	9	8	9	4	7	↑ MELHOR
PIB per capita	7	7	8	8	8	↓ PIOR
Inflação	7	8	8	8	7	↑ MELHOR

Fonte: www.carleton.ca/cifp/

Da análise destas tabelas, verifica-se que dos nove índices apenas dois – durabilidade do regime e PIB per capita – apresentam piores resultados ao final do período da intervenção da ONU. Baseando-se somente nestes indicadores, isto nos levaria a concluir que, de maneira geral, a intervenção da ONU no Haiti, se considerarmos somente o período de 1993 a 1996, foi bem sucedida.

No entanto, a intervenção não é considerada bem sucedida em longo prazo porque a UNMIH teve um bom começo, prosseguiu na missão conforme o planejado, terminou no tempo previsto para terminar, mas deixou poucos resultados positivos no caminho de uma transformação do Haiti. Embora alguns objetivos tenham sido alcançados, como a restauração do Presidente Aristide ao poder, a UNMIH partiu antes que uma administração competente

fosse criada, estruturas democráticas autossuficientes fossem estabelecidas ou reformas econômicas duradouras fossem instituídas. Muitas das lições aprendidas são negativas:

- A curta duração de uma missão diminui a perspectiva de uma transformação duradoura;
- Uma ampla reforma do sistema judicial e penal é necessária para apoiar os esforços na manutenção da lei e da ordem;
- A cooperação interagências, dentro e fora do sistema ONU, e a cooperação do governo são fundamentais para o êxito da operação de paz;
- Os objetivos da construção de Estado devem ser limitados e factíveis;
- Nos países onde o governo é muito ineficaz, o Estado precisa ser reformado antes que os programas de reconstrução econômica sejam implantados;
- A privatização pode ser considerada como um pré-requisito para o crescimento econômico, especialmente em países onde os funcionários do governo usam as empresas estatais em proveito próprio.
- Uma das tarefas mais urgentes em qualquer operação de paz é o desarmamento, a desmobilização e a reintegração (DDR) dos combatentes.

Depois dos insucessos da operação de paz na Somália, realizada entre abril de 1992 a março de 1995, a ONU buscou alcançar seus objetivos no Haiti num prazo mais curto do que o necessário. No entanto, a experiência internacional comprova que as atividades de construção de Estado e democratização demandam mais tempo, recursos e determinação. De acordo com Paul Collier et al., "*a incapacidade da ONU de impedir o retorno da violência no Haiti e na Libéria, a despeito dos consideráveis investimentos da comunidade internacional, evidencia os resultados das pesquisas que indicam que pelo menos metade dos países que saem de uma guerra civil recaem em novo conflito dentro de cinco anos*".[85]

A reforma da polícia haitiana não foi suficiente para criar um ambiente de segurança e proteção das liberdades civis. Além de tribunais e prisões que funcionem adequadamente, um sistema judicial eficaz requer uma força policial eficiente. No caso do Haiti, a melhora do desempenho da polícia na imposição da obediência às leis criou uma insustentável situação na qual havia mais criminosos acusados do que os tribunais podiam julgar e do que as prisões podiam abrigar. Além disso, na falta de um judiciário competente que pudesse levar os

---

[85] Paul Collier et al., Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. World Bank Policy Research Report.

criminosos a julgamento e encarcerar os violadores da lei, a PNH acabou retornando a um ambiente de corrupção e incompetência.

De fato, o quadro abaixo mostra que, em 1995, houve uma queda dos índices de criminalidade, especialmente dos crimes de assassinato, e uma melhora na situação de segurança em virtude do papel mais ativo da PNH e dos esforços continuados da UNMIH.

Tabela 5 – Estatística de crimes no Haiti em 1995

Crime	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	15 Out
Assassinatos	101	79	75	63	67	44	28	16
Assaltos à mão armada	35	34	35	18	16	12	4	1
Assaltos com agravante	99	41	98	76	56	60	56	22
Roubos de carros	21	14	7	6	11	8	9	2
Saques	6	9	10	6	7	2	3	1
Estupros	3	4	12	9	8	11	7	4
Fugas de prisões	1	4	13	13	10	8	6	3

Fonte: Relatório do Secretário-Geral da ONU para a UNMIH, S/1995/922, de 6 de novembro de 1995.

Desde que a UNMIH começou, a cooperação foi extremamente boa entre o Governo do Haiti e o pessoal civil e militar da ONU, como também com os amigos do Haiti (Argentina, Canadá, Chile, França, Estados Unidos e Venezuela), com as ONGs e com as agências multilaterais de empréstimo. Frequentes reuniões foram realizadas durante toda a ação. Ao longo da UNMIH, a boa coordenação pode ser atribuída à ótima capacitação gerencial posta em prática pelo SRSG Lakhdar Brahimi, que levou com ele a experiência de operações de paz bem sucedidas e de outras missões internacionais de democratização.

No Haiti, os objetivos da construção de Estado foram limitados e factíveis. O mandato contemplou quatro objetivos: manter um ambiente seguro; treinar a polícia e as Forças Armadas; preparar o país para as eleições e colaborar em sua execução; e promover o desenvolvimento econômico. A Resolução 940 estipulou muito claramente que "o propósito da comunidade internacional permanece sendo a restauração da democracia no Haiti e o imediato retorno do presidente legitimamente eleito Jean-Bertrand Aristide, dentro dos limites do Acordo de Governors Island".[86]

[86] Resolução 940 do Conselho de Segurança da ONU, de 31 de julho de 1994.

Sob os auspícios do Banco Mundial, os doadores internacionais criaram uma estratégia para a revitalização econômica do Haiti centrada na melhoria da governabilidade, em investimentos na área de infraestrutura e na redução da pobreza, particularmente nas áreas rurais. Em razão das ONGs serem mais eficientes do que o governo em alcançar a população pobre, os doadores canalizaram os recursos financeiros através delas e não do governo haitiano. Todavia, a anarquia generalizada, a corrupção e a incapacidade do governo em prover os serviços públicos básicos, prejudicaram a reconstrução econômica. Ao final, o fracasso em tornar o governo haitiano mais eficiente também resultou no fracasso do programa de desenvolvimento econômico e social.

Na maioria das vezes, as empresas estatais haitianas serviram também para proporcionar empregos para os partidários do governo ou como fonte de dinheiro para os políticos. A resistência continuada do governo haitiano em privatizar estas empresas resultou no desvio de recursos de manutenção e investimentos para as mãos dessas pessoas. Em consequência, as empresas estatais frequentemente fracassavam em prover os bens ou serviços, como energia elétrica e água tratada, para os quais elas foram criadas.

Se os doadores internacionais tivessem alcançado êxito em pressionar o governo haitiano a privatizar as empresas estatais, provavelmente o desenvolvimento econômico e social e a redução da pobreza teriam sido bem maiores. Essa resistência do governo do Haiti às privatizações e a outras reformas econômicas também contribuiu para uma relutância dos doadores internacionais em prover uma assistência mais generosa.

A experiência no Haiti confirma os resultados de diversos estudos comparativos das missões de *peacebuilding* da década de 1990 que indicam que uma das tarefas mais urgentes em qualquer operação de paz é o desarmamento, a desmobilização e a reintegração (DDR) dos combatentes. De fato, essa experiência mostra que um dos maiores erros cometidos foi dissolver um exército inteiro sem primeiro desarmar seus soldados e estabelecer um sólido programa de reintegração. Um contingente de desempregados fortemente armados representa um ingrediente explosivo em qualquer sociedade. A comunidade internacional deveria ter firmemente desencorajado Aristide a dissolver as forças armadas ou então ter fornecido significativa assistência na área de DDR.

Numa avaliação geral da UNMIH, em 1997, no Relatório do Secretário-Geral da ONU para a Missão, Kofi Annan destacou que:

> [...] with respect to the HNP some serious lacunae remain. Economic results in 1996 were disappointing […] currently, the justice system remains largely unable to

> investigate alleged crimes and to prosecute wrongdoers in a professional manner […] serious problems of legal status and leadership continue to beset the *administration pentitentiaire nationale* in charge of the prison system […] delays occurred in the adoption of the economic reforms on which release of a large part of international funds was conditioned. Five months into the fiscal year, parliament is still discussing the proposed budget for 1996-1997, a delay that is negatively affecting public administration and the economy as a whole.[87]

O New York Times também fez uma avaliação do legado da UNMIH:

> As the [...] peacekeeping force pulled out of Haiti this month, the mood was one of frustration at the difficulties of making a failed state work. The mission's problems, however, offer lessons for future programs ad for the multinational police trainers and civilian advisers still in Haiti. They can see progress if they avoid unrealistic promises and cosmetic solutions […] Haiti shows why outsiders should not count on rapidly changing a political culture deformed by centuries of dictatorship […] Outsiders cannot build a working Haiti. They can, and have, established a more secure and free atmosphere, a necessary prerequisite. They can also help Haitians build civil groups, schools and institutions that will, over time, make the Government more efficient and accountable. Selling this as a short-term project simply guarantees failure.[88]

Finalmente, cabe destacar que, em diversas resoluções e relatórios da ONU, foi enfatizado que por mais que a comunidade internacional possa colaborar no esforço de construção do Estado e na democratização do país, ainda há um longo caminho a ser trilhado rumo a uma sociedade pacífica e democrática, onde os benefícios do desenvolvimento possam ser usufruídos por toda população, e que são os próprios haitianos os principais responsáveis pelo presente e pelo futuro do Haiti.

2.5 Conclusão

Em 1993, face à rápida deterioração da situação no Haiti, a ONU realizou uma intervenção com o propósito expresso de reforçar a segurança internacional e restaurar ao poder o presidente legitimamente eleito Jean Bertrand Aristide.

A Resolução 867 do Conselho de Segurança da ONU autorizou a execução de uma intervenção do Capítulo VII, em 23 de setembro de 1993, para garantir a manutenção da paz e da segurança internacional e permitir o restabelecimento das funções normais de governo, incluindo o funcionamento da polícia e das forças armadas.

A UNMIH foi estabelecida com a finalidade maior de apoiar e fortalecer as instituições do Estado, incluindo o controle civil sobre as forças armadas, a reforma da polícia

---

[87] MALONE, David. Decision-Making in the UN Security Council – The Case of Haiti, 1990-1997. p. 141.
[88] Id., p. 148.

nacional e a restauração do estado de direito. Estes objetivos estavam explícitos no mandato da missão para manter a paz e a segurança internacional, com base no Capítulo VII da Carta da ONU.

A promoção da estabilidade regional e internacional através da boa governança e a reconstrução e reforma das instituições públicas, incluindo o setor de segurança, receberam alta prioridade da ONU, a segurança humana não.

Embora as resoluções do CSNU e os relatórios do Secretário-Geral tenham dado alguma atenção a questões como assistência humanitária, negociação, segurança de civis e membros das organizações de ajuda humanitária, recolhimento e destruição de armas, e treinamento da polícia, o foco principal permaneceu na restauração da segurança internacional, na promoção do estado de direito e na recuperação econômica. Os meios para atingir estes objetivos estadocêntricos dependiam essencialmente do uso da força e da reconstrução das instituições de Estado.

A UNMIH adotou uma série de programas para a reforma do sistema de segurança, a reforma dos sistemas judicial e penal, o desenvolvimento econômico e social e a democratização do Haiti. Na prática, o esforço maior desses programas visava reconstruir o Estado haitiano e promover a sua democratização. Não houve, por exemplo, um mandato explícito para conduzir um programa de DDR, o que teria sido muito importante para a segurança humana. Ao invés disso, o desarmamento foi executado pelo Exército dos EUA, enquanto um programa limitado de desmobilização e reintegração foi conduzido pela USAID e pela International Organization for Migration (IOM).

No que diz respeito aos resultados da missão, embora alguns tenham sido alcançados, a UNMIH terminou antes que uma administração haitiana competente fosse criada, instituições democráticas autossuficientes estivessem funcionando ou reformas econômicas significantes e duradouras fossem implantadas. Pior do que isso é a decepção de ver que a maioria dos resultados positivos atingidos no Haiti desapareceu depois que o mandato da UNMIH foi encerrado em 1996.

Da análise da intervenção de 1993 é possível concluir que a motivação principal por trás do discurso, as práticas adotadas e os resultados obtidos contribuíram muito mais para garantir a segurança internacional, evitando o iminente colapso do Haiti e o contágio que esta situação poderia gerar no entorno regional, do que para garantir a segurança humana ou a proteção da população civil.

Conclui-se, portanto, que em virtude dos esforços da UNMIH estarem precipuamente centrados na segurança do Estado haitiano e na segurança internacional, houve pouca

contribuição para o progresso na construção do Estado e na democratização do país, com destaque apenas para um relativo êxito na reforma da polícia e na realização de eleições, mas não houve resultados visíveis para a melhoria das condições de vida e bem-estar da população haitiana.

"It is quite impossible, in this singular country,
to know what may, or may not, happen at any instant".
Henry Byron, British Consul, 1859

"Anything is possible in Haiti,
particularly on the part of the government".
Flesch to the Quai d'Orsay, 1891

CAPÍTULO 3 – A ESPERANÇA COM A MINUSTAH (2004-2008)

3.1 Introdução

Após o encerramento da UNMIH, em julho de 1996 foi estabelecida a United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH) com vistas a apoiar o governo na profissionalização da polícia e coordenar as atividades do sistema ONU na promoção da construção das instituições de Estado, da reconciliação nacional e da recuperação econômica.

As sucessoras da UNSMIH foram a United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH), a United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH) e a International Civilian Support Mission in Haiti (MICAH). Estas missões também tinham um mandato para apoiar e contribuir para a profissionalização da PNH, promover os direitos humanos e apoiar na recuperação econômica. A MICAH encerrou suas atividades em fevereiro de 2001.

A International Civilian Mission in Haiti (MICIVIH), primeira missão conjunta entre a ONU e uma organização regional, a OEA, criada em fevereiro de 1993 durante o golpe de estado, observou a situação dos direitos humanos, incluindo assassinatos, torturas e ameaças. Mais tarde, seu mandato passou a incluir outras missões como treinamento da polícia, promoção dos direitos humanos, educação cívica e monitoramento das eleições. Ela encerrou suas atividades em março de 2000.

Em 2004, no ano em que o Haiti celebrava seu bicentenário como uma república independente, o país voltou ao caos. A polícia nacional estava desorganizada e inoperante, o país entrou numa espiral de violência e o Presidente Aristide, sob ameaças contra sua segurança, deixou o país.

A crise de 2004 foi diretamente atribuída ao fracasso da comunidade internacional e do governo haitiano em, de forma conjunta e coordenada, promover a estabilidade política e melhorar os padrões de vida da população durante os últimos cinco anos da década de 90. Mesmo depois de dez anos de esforços na construção do Estado, as condições políticas, econômicas e sociais no país não melhoraram. A fraca capacidade de governança, a pobreza e a insegurança generalizadas, a estagnação e desigualdade econômica e social, o analfabetismo e a precariedade de suas instituições democráticas ainda caracterizavam o Haiti.

Em fevereiro de 2004, o Conselho de Segurança da ONU autorizou mais uma intervenção no Haiti a fim de restaurar a lei e a ordem e impedir a deterioração da situação humanitária – a United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH).

3.2 O discurso: Segurança humana

A sétima missão da ONU no Haiti foi estabelecida pela Resolução 1529 do Conselho de Segurança, de 29 de fevereiro de 2004, reconhecendo o apelo do novo Presidente do Haiti, Boniface Alexandre, que assumiu após a partida de Aristide para o exílio, em conformidade com a constituição do país.

Nessa resolução, o Conselho de Segurança declara estar profundamente preocupado com a deterioração da situação política, de segurança e humanitária do Haiti e lamenta a perda de vidas humanas. Expressa sua extrema preocupação com a contínua violência, o potencial de rápida deterioração da situação humanitária no país e seus efeitos desestabilizadores para a região. A resolução enfatiza a necessidade de se criar um ambiente seguro no Haiti e na região, a fim de se promover o respeito aos direitos humanos, incluindo o bem-estar da população, e de se apoiar as missões humanitárias.

Assim como na crise de 1993, o Conselho determina que a situação no Haiti constitui ameaça à paz e à segurança internacional e à estabilidade no Caribe, especialmente pelo potencial fluxo de refugiados para outros Estados na sub-região.

Determinado a apoiar uma solução duradoura, pacífica e constitucional para a crise no Haiti e atuando sob o Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho autoriza o desdobramento imediato de uma Força Multinacional Interina (MIF) por um período de até três meses e o emprego de todas as medidas necessárias para o cumprimento de seu mandato.

O texto desta resolução indica ainda persistir, como em 1993, forte preocupação com a ameaça à paz, à segurança e à estabilidade regional. No entanto, verifica-se que, diferentemente das resoluções para a UNMIH, passou a existir atenção bastante acentuada na segurança humana, ainda que este conceito não tenha sido usado de maneira explícita.

O parágrafo 2., que descreve as missões da MIF, demonstra claramente a preocupação com a assistência humanitária; a promoção e a proteção dos direitos humanos; e o estabelecimento de condições para as organizações regionais e internacionais, incluindo a ONU e a OEA, apoiarem a população haitiana. O objetivo principal é evitar a maior deterioração da situação humanitária.

> *Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations,
>
> […]
>
> 2. *Authorizes* the immediate deployment of a Multinational Interim Force for a period of not more than three months from adoption of this resolution:
>
> (a) To contribute to a secure and stable environment in the Haitian capital and elsewhere in the country, as appropriate and as circumstances permit, in order to support Haitian President Alexandre's request for international assistance to support the constitutional political process under way in Haiti;
>
> (b) To facilitate the provision of humanitarian assistance and the access of international humanitarian workers to the Haitian people in need;
>
> (c) To facilitate the provision of international assistance to the Haitian police and the Haitian Coast Guard in order to establish and maintain public safety and law and order and to promote and protect human rights;
>
> (d) To support establishment of conditions for international and regional organizations, including the United Nations and the Organization of American States, to assist the Haitian people;
>
> (e) To coordinate, as needed, with the OAS Special Mission and with the United Nations Special Adviser for Haiti, to prevent further deterioration of the humanitarian situation;[89]

A resolução ainda exige que todas as partes em conflito parem de usar a violência e reitera que o direito internacional deve ser respeitado, incluindo o respeito aos direitos humanos; que não haverá impunidade; e que os violadores da lei serão responsabilizados individualmente. Também apela para que as partes em conflito e os Estados-membros cooperem com a MIF para facilitar o acesso seguro e desimpedido das organizações humanitárias e da ajuda às populações necessitadas.

O documento conclui apelando para a comunidade internacional, em particular as Nações Unidas, a OEA, e a Comunidade do Caribe, trabalhar com o povo haitiano num esforço de longo prazo para promover a reconstrução das instituições democráticas e apoiar na elaboração de uma estratégia para promover o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza.

A Resolução 1542, de 30 de abril de 2004, cria a MINUSTAH para substituir a MIF a partir de 1º de junho, e inicia afirmando o forte comprometimento do Conselho de Segurança da ONU com a soberania, independência, integridade territorial e unidade do Haiti.

O documento enfatiza a preocupação com a segurança humana em diversos parágrafos. Lamenta as violações de direitos humanos, particularmente contra a população

[89] S/RES/1529, de 29 Fev 2004.

civil, e pede que o Governo Transitório do Haiti (GTH) tome todas as medidas necessárias para acabar com a impunidade e garantir que a contínua promoção e proteção dos direitos humanos e o estabelecimento de um Estado baseado no estado de direito e num judiciário independente estejam entre as mais altas prioridades.

O Conselho ratifica seu compromisso com a segurança humana quando reafirma o que está escrito em outras resoluções emitidas entre 1999 e 2004, que tratam da mulher, paz e segurança; das crianças em conflitos armados; e da proteção de civis em conflitos armados. Por outro lado, determina que a situação do Haiti continua constituindo ameaça à paz e à segurança internacional na região.

Outra novidade desta resolução é que ela encoraja os esforços das Nações Unidas para sensibilizar o pessoal da missão para a prevenção e o controle do HIV, da AIDS e de outras doenças transmissíveis.

A parte da resolução referente ao mandato da missão destaca um item especialmente para tratar dos direitos humanos, particularmente de mulheres e crianças, o que não acontecia nas resoluções da UNMIH.

No item que aborda o ambiente seguro e estável, o Conselho impõe a inclusão do treinamento sobre gênero na reforma da PNH e a proteção dos civis sob iminente ameaça de violência física como tarefa da MINUSTAH, duas questões típicas de segurança humana.

> 7. *Acting* under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH shall have the following mandate:
>
> I. Secure and Stable Environment:
>
> […]
>
> (b) to assist the Transitional Government in monitoring, restructuring and reforming the Haitian National Police, consistent with democratic policing standards, including through the vetting and certification of its personnel, advising on its reorganization and training, including gender training, as well as monitoring/mentoring members of the Haitian National Police;
>
> […]
>
> (f) to protect civilians under imminent threat of physical violence, within its capabilities and areas of deployment, without prejudice to the responsibilities of the Transitional Government and of police authorities;[90]

Usando uma lição aprendida importante dos insucessos da UNMIH, há uma determinação para a missão apoiar o GTH e a PNH num amplo e sustentável programa de

[90] S/RES/1542, de 30 Abr 2004.

Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) para todos os grupos armados, incluindo mulheres e crianças associadas com esses grupos.

O compromisso com a construção do Estado haitiano é evidenciado pelo apelo à comunidade internacional para assistir e apoiar o desenvolvimento econômico, social e institucional do país em longo prazo e pela missão atribuída à MINUSTAH de reestruturar e reformar a PNH, reconstruir as instituições democráticas e reformar e fortalecer o Poder Judiciário.

A Resolução 1576, de 29 de novembro de 2004, destaca que os esforços para a reconciliação política e a reconstrução econômica são vitais para a estabilidade e a segurança do Haiti.

Condenando todos os atos de violência e as tentativas de alguns grupos armados de exercerem ilegitimamente funções policiais, o documento enfatiza a urgência em conduzir os programas de DDR e requer que o GTH estabeleça, sem atrasos, a Comissão Nacional de DDR.

> *Stressing,* in that context, the urgency of conducting Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programmes, and urging the Transitional Government to establish, without delay, the National Commission on DDR,[91]

Condenando todas as violações de direitos humanos e preocupado com as detenções arbitrárias de pessoas somente por suas afiliações políticas, o Conselho apela para que o GTH tome todas as medidas necessárias para dar fim à impunidade e liberar aqueles presos sobre os quais não há acusação.

A comunidade internacional é chamada a dar seu total apoio ao GTH nas necessidades de ajuda humanitária causadas pelos desastres naturais em várias partes do país e as instituições financeiras internacionais e os países doadores a desembolsar prontamente os fundos prometidos na Conferência de Doadores Internacionais ao Haiti, realizada em Washington, DC, em 19 e 20 de julho de 2004.

A Resolução 1608 do Conselho de Segurança da ONU, de 22 de junho de 2005, enfatiza que eleições livres e justas, abertas para todos partidos políticos que renunciaram à violência e com a participação mais ampla possível dos cidadãos, devem acontecer em 2005 de acordo com o calendário previsto, e que as autoridades democraticamente eleitas devem tomar posse em 07 de fevereiro de 2006.

---

[91] S/RES/1576, de 29 Nov 2004.

Esta resolução também condena todas as violações de direitos humanos, incluindo a falta do devido processo legal e as prolongadas prisões preventivas, e exorta o GTH a tomar todas as medidas necessárias para por fim à impunidade e para garantir progresso no respeito ao estado de direito, por meio das reformas da PNH e dos sistemas penal e de justiça.

Reafirma ainda a importância do conhecimento detalhado dos assuntos relativos ao gênero nas operações de paz e à construção da paz pós-conflito, relembrando a necessidade de abordar a questão da violência contra mulheres e crianças.

O Conselho acolhe de bom grado a aprovação do Programa Nacional de DDR pelo GTH, UNDP e MINUSTAH e enfatiza que sua implementação é imperativa para que a estabilização seja bem sucedida. Decide estender o mandato da missão mais uma vez e aumentar temporariamente o efetivo militar e policial da MINUSTAH para aumentar a segurança no período eleitoral.

Percebe-se, ainda, a atenção especial da ONU na segurança humana pela exortação ao GTH para conduzir detalhadas e transparentes investigações nos casos de violações de direitos humanos, particularmente aqueles que supostamente envolvam policiais haitianos, e para começar imediatamente, com apoio da MINUSTAH, a implementação do programa de DDR.

> 10. *Urges* the Transitional Government to conduct thorough and transparent investigations into cases of human rights violations, particularly those allegedly involving HNP officers; requests that in order to support this effort MINUSTAH make the Joint Special Investigation Unit operational as soon as possible;
>
> […]
>
> 12. *Urges* the Transitional Government of Haiti and MINUSTAH to begin immediately effective implementation of the DDR programme and calls on all Member States to provide timely financial, human and technical resources in support of this programme;[92]

Outra medida importante de segurança humana foi a implantação pela MINUSTAH da política de tolerância zero contra a exploração e o abuso sexual, exigindo que os países contribuintes de tropas realizem ações preventivas e disciplinares para garantir que estes atos sejam investigados e punidos quando envolverem seus integrantes.

Uma inovação na área da reconstrução econômica, em comparação à UNMIH, foi a solicitação do Conselho de Segurança para que a MINUSTAH reforçasse sua capacidade para implementar projetos de rápido impacto *(quick-impact projects)* e aumentasse a

[92] S/RES/1608, de 22 Jun 2005.

coordenação entre os diversos atores do desenvolvimento no Haiti para garantir maior eficiência nos esforços voltados para essa área.

A Resolução 1658 do Conselho de Segurança da ONU, de 14 de fevereiro de 2006, congratula o povo haitiano pela realização do primeiro turno das eleições em 07 de fevereiro e reafirma o papel importante que a MINUSTAH tem, com apoio da comunidade internacional, na assistência às eleições marcadas para 30 de abril.

O Conselho reconhece que a posse de um novo governo representará o evento mais importante que marcará um novo capítulo nos esforços da comunidade internacional no Haiti e enfatiza que a segurança, o estado de direito, a reconciliação política, e o desenvolvimento econômico e social permanecem vitais para a estabilidade do país.

Enfatiza ainda que a consolidação das instituições democráticas será crucial para alcançar a estabilidade e o desenvolvimento e que a MINUSTAH e a comunidade internacional devem continuar apoiando a construção da capacidade das autoridades e das instituições locais e nacionais.

Verifica-se que o documento insiste em que o estado de direito e o respeito aos direitos humanos são componentes vitais para sociedades democráticas, e apela para que as autoridades haitianas realizem uma ampla reforma para promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

> *Recognizing* that rule of law and respect for human rights are vital components of democratic societies, reaffirming the mandate of MINUSTAH in this respect, and calling on Haitian authorities to undertake a comprehensive reform in all areas of rule of law and to promote and protect human rights and fundamental freedoms, […][93]

Em relação à construção do Estado, a resolução encoraja a MINUSTAH a explorar as possibilidades para maior apoio na reforma, modernização e fortalecimento dos sistemas judiciário e prisional e enfatiza a importância de um rápido progresso no programa de DDR.

A Resolução 1702 do Conselho de Segurança da ONU, de 15 de agosto de 2006, elogia a pacífica e bem sucedida transição política para um governo eleito, assim como a eleição de um novo Presidente e um novo parlamento, que darão ao Haiti a oportunidade de romper com a violência e a instabilidade política do passado.

Apela para o governo do Haiti realizar, em coordenação com a comunidade internacional, uma ampla reforma da polícia e dos sistemas judiciário e prisional para

[93] S/RES/1658, de 14 Fev 2006.

proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais e terminar a impunidade.

A resolução destaca como positiva a aprovação final do plano de reforma da PNH pelo governo haitiano e apela para que a implementação do plano ocorra o mais cedo possível.

O Conselho reconhece que não existem no Haiti as condições para um programa de DDR convencional e que são necessários programas alternativos para a situação local. Em razão disso, solicita que a MINUSTAH reoriente seus esforços para um amplo programa comunitário de redução da violência adaptado às condições locais, incluindo o apoio a iniciativas para fortalecer a governança local e o estado de direito e prover oportunidades de emprego aos ex-integrantes de gangues e aos jovens sob condição de risco.

> *Recognizing* that conditions for conventional disarmament, demobilization, and reintegration do not currently exist in Haiti and that alternative programmes are required to address local conditions, and to further the goal of disarmament, demobilization and reintegration, […][94]

Em relação ao desenvolvimento econômico, enfatiza a necessidade da rápida implantação de projetos visivelmente eficazes de mão-de-obra intensiva que ajudem a criar empregos e fornecer os serviços sociais básicos e destaca a importância dos projetos de rápido impacto na fase pós-eleitoral.

Verifica-se que, em virtude dos altos índices de violência da época, o Conselho apoiou firmemente a intenção do Secretário-Geral de maximizar o papel da MINUSTAH na prevenção do crime, particularmente das ameaças de violência das gangues e dos sequestros.

Ainda no tocante à segurança, reafirma o mandato da MINUSTAH para prover apoio operacional para a Guarda Costeira do Haiti e convida os Estados-membros, em coordenação com a MINUSTAH, a colaborar com o governo haitiano no controle do tráfico de armas e drogas nas fronteiras.

No que tange à construção do Estado, esta resolução decide que a MINUSTAH dará apoio e consultoria no monitoramento, reestruturação, reforma e fortalecimento do setor de justiça, incluindo a assistência técnica para revisar toda legislação relevante; a provisão de especialistas; a rápida identificação e implementação de mecanismos para reduzir a superlotação das prisões e o tempo prolongado das prisões preventivas; e a coordenação e o planejamento destas atividades.

---

[94] S/RES/1702, de 15 Ago 2006.

A Resolução 1743 do Conselho de Segurança da ONU, de 15 de fevereiro de 2007, elogia o progresso alcançado no processo político do Haiti pela bem sucedida realização de eleições nacionais, municipais e locais em 2006 e reitera seu apelo para que o Governo do Haiti e todos haitianos continuem a perseguir o diálogo político e a reconciliação nacional a fim de fortalecer a governança democrática.

O Conselho reconhece que o respeito aos direitos humanos, o devido processo legal, o trato da questão da criminalidade e a governança competente, transparente e com credibilidade são essenciais para garantir a segurança no Haiti.

Enfatiza que uma combinação de medidas é necessária para efetivamente desarmar, desmobilizar e reintegrar os membros de gangues e encoraja o governo haitiano, em coordenação com a comunidade internacional, a acelerar os esforços para esse fim.

Apela para o governo haitiano estabelecer uma estratégia unificada de reforma do setor de justiça compreendendo a convergência de recursos e o planejamento conjunto.

Ainda em virtude dos altos índices de violência da época, solicita que a MINUSTAH mantenha o intenso ritmo das operações em apoio à PNH contra as gangues considerado necessário para restaurar a segurança, particularmente em Porto Príncipe, e encoraja a MINUSTAH e o Governo do Haiti a conduzirem ações coordenadas de dissuasão para reduzir os níveis de violência.

A resolução solicita também que a MINUSTAH complemente as operações de segurança com atividades que visem melhorar efetivamente as condições de vida da população e que continue a implementar os projetos de rápido impacto.

Solicita que a MINUSTAH acelere os esforços para reorientar o programa de DDR para um amplo programa comunitário de redução da violência adaptado às condições locais, conforme o que foi decidido na resolução anterior, e que proporcione o apoio necessário para a reforma dos setores judicial e penal, em perfeita sincronia com o plano de reforma e reestruturação da PNH.

Verifica-se mais uma vez a preocupação com a segurança humana quando o Conselho elogia a política da MINUSTAH para promover e proteger os direitos humanos das mulheres e por levar em conta as considerações de gênero. Isso também fica claro quando a Resolução condena as graves violações contra crianças afetadas pela violência armada, assim como a grande quantidade de estupros e outros abusos sexuais de meninas.

> 16. *Welcomes* MINUSTAH's policy to promote and protect the rights of women and to take into account gender considerations as set out in Security Council resolution 1325 as a cross-cutting issue throughout its mandate and keep the Council informed;
>
> 17. *Strongly condemns* the grave violations against children affected by armed violence, as well as widespread rape and other sexual abuse of girls; [...][95]

O Conselho enfatiza a importância da assistência contínua para ajudar a suprir as necessidades básicas da população haitiana e encoraja os países doadores a acelerar o desembolso de suas promessas como uma contribuição para o desenvolvimento e a estabilidade do Haiti.

A ênfase na construção do Estado está explícita na solicitação para que o Secretário-Geral inclua em seus relatórios recomendações específicas de como acelerar o processo de *peacebuilding*, construir capacidade institucional nos setores de segurança e justiça, e alcançar o desarmamento, a desmobilização e a reintegração no Haiti.

A Resolução 1780 do Conselho de Segurança da ONU, de 15 de outubro de 2007, inicia elogiando os passos recentes na direção de alcançar a duradoura estabilidade e democracia no Haiti, demonstrados pela pacífica realização do último turno das eleições locais e municipais em 29 de abril de 2007, inclusive com grande participação de mulheres e jovens no processo.

O Conselho reconhece que houve uma melhoria significativa na situação de segurança nos últimos meses, mas destaca que a situação permanece frágil e enfatiza a importância da cooperação entre o Haiti e os países vizinhos na efetiva manutenção da segurança das fronteiras, uma vez que o tráfico de drogas e armas continua afetando a estabilidade do país.

Ciente de que o tráfico de armas e drogas através das fronteiras do Haiti é um problema sério que compromete a estabilidade do país e a segurança regional, o Conselho enfatiza a importância da cooperação entre o Haiti e os países da região, a fim de controlar e garantir a segurança daquelas fronteiras. Reconhece também a necessidade da MINUSTAH estabelecer patrulhamento nas áreas de fronteira marítima e terrestre em apoio às atividades da PNH.

No que diz respeito à construção do Estado, há uma ênfase na importância do estabelecimento de uma governança com credibilidade, competência e transparência e a resolução encoraja o Haiti a fortalecer as instituições de Estado. Nesse sentido, elogia os passos iniciais para o estabelecimento de uma estrutura legal para a reforma judicial por meio da colaboração entre o legislativo e o executivo. A MINUSTAH é requisitada a expandir o seu

---

[95] S/RES/1743, de 15 Fev 2007.

apoio ao fortalecimento das instituições de Estado, especialmente fora de Porto Príncipe, inclusive proporcionando conhecimento especializado para os ministérios e instituições de maior importância.

Apela para o governo haitiano avançar na reforma do setor de segurança, particularmente na implantação do plano de reforma da PNH e nos esforços para reformar o judiciário e o sistema penal. A MINUSTAH é requisitada a apoiar o monitoramento, assessoramento, treinamento e seleção dos efetivos policiais e o fortalecimento da capacidade institucional da PNH, inclusive pelo recrutamento de policiais haitianos para a função de instrutores, a fim de substituir progressivamente os instrutores da polícia da ONU (UNPOL), conforme o plano de reforma da PNH.

O Conselho agradece o apoio da OEA na atualização do registro de eleitores e apela para as autoridades haitianas, com o apoio contínuo das organizações regionais e dos países doadores, assim como da MINUSTAH e do sistema ONU, estabelecerem instituições eleitorais permanentes e eficientes.

A resolução elogia os passos dados na reforma das instituições do estado de direito e encoraja as autoridades haitianas a tirarem o máximo proveito do apoio da MINUSTAH na reestruturação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na certificação de magistrados, no provimento de auxílio jurídico à população pobre e na modernização da legislação essencial.

A MINUSTAH é requisitada a continuar buscando a redução da violência, através do apoio à Comissão Nacional de DDR, e concentrando esforços no desenvolvimento de um sistema de registro de armas, na revisão das leis que tratam da importação e posse de armas e na reforma do sistema de portes de armas.

Afinada com a segurança humana, a Resolução reafirma o mandato da MINUSTAH na área de direitos humanos e apela para as autoridades haitianas continuarem seus esforços para promover e proteger os direitos humanos e solicita que a MINUSTAH continue a prover treinamento de direitos humanos para a PNH e outras instituições relevantes, incluindo as organizações prisionais.

> 16. *Reaffirms* MINUSTAH’s human rights mandate and calls on the Haitian authorities to continue their efforts to promote and protect human rights, and calls on MINUSTAH to continue to provide human rights training to the Haitian National Police and other relevant institutions, including the correctional services; […][96]

[96] S/RES/1780, de 15 Out 2007.

Na área do desenvolvimento o Conselho solicita que o sistema ONU e a comunidade internacional, em particular as instituições e os países doadores, criem e apóiem um novo sistema de coordenação da ajuda financeira, baseado na responsabilidade mútua, centrado nas necessidades imediatas e também na reconstrução de longo prazo e na redução da pobreza e encoraja os doadores a acelerar o desembolso dos recursos prometidos a fim de contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade do Haiti.

A Resolução 1840 do Conselho de Segurança da ONU, de 14 de outubro de 2008, reafirma o apoio ao governo haitiano e aprecia a recente formação do Governo da Primeira-Ministra Michèle Pierre Louis e a aprovação de sua política geral de governo pelo parlamento como passos importantes para garantir estabilidade, governança e democracia no Haiti e como uma nova oportunidade para retomar o processo de reformas de longo prazo.

O Conselho reconhece a natureza interconexa dos desafios impostos ao Haiti e reafirma que o progresso sustentável na segurança, o estado de direito, a reforma institucional, a reconciliação nacional e o desenvolvimento reforçam-se mutuamente e incentiva os esforços continuados do governo haitiano e da comunidade internacional para abordar esses desafios.

Condena a violência das manifestações ocorridas em Abril de 2008 em decorrência dos aumentos dos preços dos alimentos e reitera seu profundo pesar pelas mortes e os ataques cometidos contra instalações e pessoal da ONU. Em razão disso, reconhece que houve alguma melhoria na situação de segurança nos últimos meses, mas destaca que essa situação ainda permanece frágil e que o tráfico de pessoas, armas e drogas continua afetando a estabilidade do Haiti.

A resolução apela para que o governo, em coordenação com a comunidade internacional, continue avançando na reforma do setor de segurança, em particular no plano de reforma da PNH adotado em agosto de 2006, e na reforma dos sistemas judicial e prisional. Neste sentido, elogia os primeiros passos dados no fortalecimento do sistema judicial, incluindo a modernização das instituições judiciais e a melhoria do acesso à justiça, que são aspectos cruciais para a reconstrução e a estabilização do país.

Enfatiza a importância das instituições democráticas, elogiando a adoção da nova lei eleitoral e apela para as autoridades haitianas, com o apoio contínuo dos países doadores, das organizações regionais, da MINUSTAH e do sistema ONU, estabelecerem instituições eleitorais eficazes e permanentes e conduzirem eleições em conformidade com os requisitos legais e constitucionais do Haiti.

Certamente em razão das lições aprendidas das missões anteriores, particularmente da UNMIH, a resolução reconhece a importância de um comprometimento de longo prazo dos doadores e parceiros internacionais, encorajando-os a continuar fortalecendo sua assistência ao país.

O Conselho enfatiza a necessidade de reforçar as capacidades do governo haitiano e de suas instituições, em particular na coordenação da cooperação internacional, e determina que a situação do país continua a constituir uma ameaça à paz e à segurança na região.

Reafirma seu pedido para a MINUSTAH apoiar o processo político do Haiti, promovendo o diálogo político e a reconciliação nacional e provendo apoio logístico e de segurança às próximas eleições, particularmente de maio de 2008.

Solicita que a MINUSTAH continue apoiando a PNH para garantir a segurança no Haiti e encoraja o governo haitiano e a MINUSTAH a continuarem realizando ações coordenadas para reduzir os índices de violência e criminalidade.

Reconhece a necessidade de a MINUSTAH continuar seus esforços no patrulhamento das áreas de fronteira marítima e terrestre em apoio às atividades de segurança de fronteira da PNH. Em razão disso, destaca o desdobramento iminente de dezesseis barcos de patrulha marítima em apoio à Guarda Costeira do Haiti.

O Conselho de Segurança encoraja as autoridades haitianas a obter o máximo proveito do apoio da MINUSTAH, principalmente na modernização da legislação, na implantação do plano de reforma do sistema de justiça, no estabelecimento do Conselho Superior do Judiciário, na reorganização e na padronização dos registros e no gerenciamento de processos nos tribunais e na necessidade de resolver a questão das prolongadas prisões preventivas.

Verifica-se atenção especial na área da segurança humana quando a Resolução enfatiza a necessidade da MINUSTAH apoiar a redução da violência, principalmente no auxílio à Comissão Nacional de DDR, e a promoção e a proteção dos direitos humanos, inclusive proporcionando treinamento nesta área para a PNH e outras instituições relevantes.

> 19. *Requests* MINUSTAH to continue to pursue its community violence reduction approach, including through support to the National Commission on Disarmament, Dismantlement and Reintegration and concentrating its efforts on labour-intensive projects, the development of a weapons registry, the revision of current laws on importation and possession of arms, reform of the weapons permit system and the promotion of a national community policing doctrine;
>
> 20. *Reaffirms* MINUSTAH's human rights mandate and calls on the Haitian authorities to continue their efforts to promote and protect human rights, and calls

> on MINUSTAH to continue to provide human rights training to the HNP and other relevant institutions, including the correctional services; […][97]

Esta última de um conjunto de dez Resoluções do Conselho de Segurança da ONU para o Haiti, expedidas no período de 29 de fevereiro de 2004 a 14 de outubro de 2008, revela forte preocupação com o desenvolvimento econômico e social e a redução da pobreza, com a segurança humana, particularmente na área de DDR e direitos humanos das mulheres e das crianças, e com a consolidação da democracia e a construção do Estado, esta revelada pela ênfase na necessidade de reformar e fortalecer a Polícia Nacional do Haiti (PNH), reformar o sistema de justiça e promover a construção das instituições do Haiti.

O Conselho conclui a Resolução elogiando o trabalho do Secretário-Geral da ONU no estabelecimento de cinco metas e diversos indicadores para medir o progresso alcançado na direção da consolidação da estabilidade no Haiti.

3.3 A prática: Construção do Estado e democratização

Após a constatação clara de que as resoluções do Conselho de Segurança para a MINUSTAH estão permeadas pela ênfase no conceito de segurança humana, ainda que este conceito não tenha entrado para o léxico político da grande maioria dos países membros da ONU, verifica-se a emergência da segurança humana como prioridade e sua coexistência com o tradicional conceito de segurança internacional.

A MINUSTAH adotou uma série de metas, programas e ações muito semelhantes as que foram adotadas pela UNMIH, mas acrescentou a isso um conjunto de prioridades de segurança humana com o intuito de melhorar a responsabilidade e a credibilidade do setor de segurança e ampliar a promoção e o alcance dos direitos humanos.

O próprio organograma da MINUSTAH (Anexo B) demonstra que o discurso da segurança humana foi traduzido em práticas operacionais. A Missão possui uma Seção de Direitos Humanos, uma Seção de Redução da Violência Comunitária, uma Unidade de Gênero, uma Unidade de Proteção da Criança, uma Unidade de HIV/AIDS e uma Seção de Coordenação Humanitária e de Desenvolvimento, todas realizando atividades relacionadas ao campo da segurança humana.

Estabelecida por meio da Resolução 1542 do CSNU, com base nas regras do Capítulo VII da Carta da ONU, a MINUSTAH iniciou seu mandato em 1º de junho de 2004, com a

---

[97] S/RES/1840, de 14 Out 2008.

missão de “criar um ambiente seguro estável, apoiar o processo constitucional e político, promover e proteger os direitos humanos e assistir o governo de transição”.

Cabe destacar os principais dados relativos à MINUSTAH:

Tabela 6 – Duração, composição, mortos em ação e orçamento da MINUSTAH

Duração	Junho de 2004 até o presente (autorização até 15 Out 2009 – S/RES/1840)
Contingente inicial autorizado	6.700 militares, 1.622 policiais internacionais, 548 civis internacionais, 995 civis locais e 154 voluntários da ONU
Contingente máximo autorizado	7.500 militares e 1.897 policiais internacionais
Contingente atual autorizado	7.200 militares e 1.951 policiais internacionais
Contingente atual desdobrado	7.044 militares, 2.011 policiais internacionais, 506 civis internacionais, 1.255 civis locais e 194 voluntários da ONU
Mortos em ação	25 militares, 07 policiais internacionais, 07 civis internacionais e 05 civis locais
Orçamento aprovado (Jul/08 a Jun/09)	US$ 601.58 milhões

Fonte: ONU. http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/facts.html

- **Reforma das forças de segurança**

A causa primária da insegurança no Haiti desde o desdobramento da MINUSTAH tem sido as atividades das gangues armadas, independentemente de suas afiliações políticas ou a ausência delas, e os assassinatos e os sequestros de pessoas. O conflito entre as gangues armadas pró-Aristide e os que apoiaram sua deposição continuou ocorrendo mesmo com a presença da missão. Mas não é simplesmente uma questão de violência política com diferentes facções lutando pelo poder. A face da violência no Haiti tem mudado desde o início da MINUSTAH – da violência abertamente política para a violência urbana de gangues fortemente presente em Porto Príncipe. A violência e o conflito têm suas origens na política, mas também têm raízes econômicas, e continuam crescendo devido à ausência da autoridade estatal e à falta de desenvolvimento econômico e social.

Embora a MINUSTAH esteja desdobrada desde 2004, somente em 2006 se intensificaram as ações para a reforma da PNH. Além da ONU, os EUA e o Canadá são os principais doadores e atores nessa reforma. As principais razões para esse atraso são a falta de comprometimento do governo transitório em apoiar a reforma; o foco dominante nas eleições; a resistência à reforma entre certos setores da sociedade haitiana; a ausência de estrutura, planejamento coerente e correta avaliação das necessidades de reforma; e, principalmente, a

inexistência de um ambiente de operação de paz pós-conflito, ou seja, um cenário em que as partes do conflito sejam bem definidas. Neste caso, os atores responsáveis pela violência e a instabilidade no Haiti não se resumem somente em facções políticas lutando pelo poder, mas também abrangem grupos motivados por diferentes propósitos, até mesmo o puro ganho financeiro.

Durante as operações de paz anteriores, os esforços para a reforma da polícia foram muitas vezes inadequados e muitos deixaram de ser realizados. Um dos problemas ocorridos foi a insistência da comunidade internacional em incluir os ex-militares na nova força policial, resultando na falta de confiança por parte da população civil. Além disso, nas delegacias de polícia onde ex-militares foram admitidos o índice de corrupção era mais alto; o treinamento dos policiais era muito breve e pouco abordava os aspectos relacionados aos direitos humanos; e a investigação sobre os antecedentes criminais dos policiais era inadequada ou inexistente.

Quando a MINUSTAH foi desdobrada em 2004 a PNH era uma força com policiais corruptos, politizados, criminosos e violentos. Ela era parte significativa do problema de segurança no Haiti e necessitava uma reforma e reestruturação urgente. Os abusos aos direitos humanos eram constantes, assim como os crimes, particularmente os relacionados ao tráfico de drogas, e a corrupção. A prática de tortura, maus tratos e execuções extrajudiciais era comum.

Um marco importante foi a criação do Plano de Reforma da PNH, formulado pela MINUSTAH e pelas autoridades haitianas e adotado pelo governo do Haiti em 08 de agosto de 2006.

O plano estabelece que a segurança pública é um área vital que requer imediata atenção e vigorosos esforços, uma vez que ela afeta o processo de institucionalização política e democrática e o estabelecimento dos programas de recuperação econômica. O documento destaca que a situação era alarmante, pelo fato de apenas 7.000 policiais mal equipados e treinados serem responsáveis pela manutenção da segurança pública. Muitas instalações policiais eram inexistentes ou haviam sido danificadas ou destruídas, a maioria das delegacias policiais precisava ser reformada, construída ou reconstruída e somente 400 veículos estavam em condições operacionais em todo país.

O plano elege as seguintes prioridades: treinamento, qualidade de comando, recrutamento, aumento do efetivo, gerenciamento dos recursos humanos, disciplina, inteligência policial e desenvolvimento do policiamento comunitário. Estabelece o efetivo de 9.000 policiais bem treinados e equipados como objetivo a ser atingido até 2008 e 14.000 até

2011, numa razão de 1.400 novos policiais formados anualmente, e que 18.000 a 20.000 é o efetivo total necessário para cobrir todas as necessidades de segurança do Haiti, incluindo as atividades administrativas.

Outra prioridade do plano é a reciclagem operacional do efetivo já existente visando uma certificação final baseada na análise dos registros disciplinares e de treinamento de cada policial. Determina que o programa de treinamento básico será de 10 meses, incluindo 7 meses de curso e 3 meses de treinamento de campo.

A reforma está estruturada para garantir o estabelecimento de uma PNH eficiente, eficaz e responsável, baseada nos seguintes requisitos: padrões e valores democráticos; respeito aos direitos humanos e ao estado de direito; abordagem imparcial e não partidária no exercício de seus serviços; repúdio à corrupção; respeito e confiança da população; e manutenção e promoção do respeito ao estado de direito, da segurança pública, da lei e da ordem, da segurança e da estabilidade do Haiti.

Segundo o documento, o custo total da reforma da PNH, incluindo treinamento, transporte, infraestrutura, equipamento não-letal, armamento, munição e equipamento de comunicações seria de aproximadamente US$ 700 milhões, que teriam que vir de contribuições dos países doadores ou de suplementações ao orçamento do governo do Haiti.

Desde o estabelecimento do plano de reforma alguns êxitos têm sido alcançados. Novos policiais graduam-se usando novos uniformes e equipamentos, mantêm presença mais visível nas ruas de Porto Príncipe e conduzem mais patrulhas e checkpoints. Os salários aumentaram cerca de 35% e o maior treinamento da força policial parece ter ajudado a criar um senso de orgulho nos policiais recém formados. Há esperança de que isso possa reduzir a corrupção interna e atrair candidatos com maior grau de escolaridade.

A imagem da PNH perante a população haitiana também tem melhorado, conforme foi constatado numa pesquisa de opinião nacional realizada pela MINUSTAH em junho de 2008. Apesar do medo em relação à cumplicidade da polícia com os criminosos e da falta de um eficaz programa de proteção às testemunhas, a população está mostrando vontade crescente de fornecer informações. De acordo com outra pesquisa realizada em 2008, os moradores de Cité Soleil estavam fortemente convencidos de que a reconstrução parcial da delegacia de polícia do bairro em 2007 e a presença de mais policiais iria contribuir para a paz no local. No entanto, em meados de agosto de 2008 ainda havia somente 9.125 policiais em serviço, dos quais cerca de 1.000 não realizam tarefas de policiamento propriamente dito.[98]

---

[98] Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 28, 18 de setembro de 2008, p. 7-8.

A PNH continua enfrentando sérios problemas internos, incluindo acusações de brutalidade e cumplicidade com crimes, particularmente relacionados com tráfico de drogas e sequestros. Muitos processos enviados aos tribunais são mal elaborados e várias delegacias nas capitais dos departamentos e nas áreas rurais carecem de pessoal e equipamentos. A reforma de instalações está em andamento, mas sua manutenção é precária. Pequenas delegacias rurais, com áreas de responsabilidade enormes e providas de poucas estradas, dispondo praticamente de nenhum transporte ou pouco combustível, frequentemente dependem da UNPOL para executar suas missões.

Em julho de 2007, a MINUSTAH realizou uma avaliação detalhada das ameaças à segurança do Haiti, identificando três ameaças importantes. A primeira é a possibilidade constante de ocorrência de distúrbios civis, em virtude de uma situação marcada por uma profunda e persistente crise econômica e social, combinada com os altos níveis de desemprego e as fortes expectativas da população. A segunda é que, a despeito do grande número de criminosos presos até 2007, o potencial de violência armada no país permanece alto, uma vez que a quantidade de armas apreendidas é muito baixa e ainda existe a possibilidade de ex-membros de gangues retomarem suas atividades, seja por motivações políticas ou criminosas. A terceira ameaça é o tráfico de drogas e armas e o contrabando, que além de contribuírem para aumentar os índices de criminalidade, têm um alto poder de corrupção nas instituições do Estado.

Atendendo a uma solicitação do Presidente Préval, a MINUSTAH tem priorizado esforços para aumentar a capacidade da polícia judiciária do Haiti, responsável por conduzir investigações e prover apoio aos processos judiciais e que desempenha um papel importante no combate ao crime e à impunidade. Tais esforços visam à melhoria de equipamentos e tecnologias, incluindo sistemas para análise balística e datiloscópica, e o treinamento técnico e ético de policiais. Em 2008, a MINUSTAH forneceu treinamento especializado para 199 policiais do Comando Central de Polícia Judiciária. Novos procedimentos operacionais padrão foram elaborados a fim de assegurar a cooperação entre a polícia judiciária e as delegacias nos casos de sequestros.[99]

De acordo com o relatório do Secretário-Geral da ONU, cerca de US$ 25 milhões foram prometidos ou doados até março de 2008 para apoiar a reforma da PNH, visando, entre outros aspectos, a estabelecer uma nova sede para a Inspetoria Geral, reformar delegacias de polícia nos Departamentos Sul e Oeste, construir uma base marítima em Les Cayes, prover

---

[99] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção V, parágrafo 28.

equipamento para operações policiais e expandir a Academia de Polícia a fim de permitir a formação simultânea de duas turmas de 750 alunos, o que seria uma contribuição significativa para atingir a meta de 14.000 policiais em 2011.[100] De fato, em junho de 2008, essa expansão foi concluída com a construção de 6 novos prédios de alojamentos e 27 novas salas de aula e outras instalações. Essas contribuições bilaterais também têm proporcionado apoio para a construção de 3 novas delegacias policiais, incluindo uma instalação maior em Cité Soleil, assim como a reforma de 28 delegacias e a construção de uma nova base para a guarda costeira no Departamento Sul.[101]

Desde 2007, a MINUSTAH também coopera com a PNH na implementação e na condução de um processo de investigação dos candidatos à Academia de Polícia e dos policiais já em atividade, a fim de evitar a admissão e remover pessoas corruptas e criminosas dos quadros da PNH. Até agosto de 2008, 4.151 processos investigativos já estavam em andamento em 07 dos 10 Departamentos do Haiti.[102]

Uma das áreas de atuação da segurança humana, a promoção da igualdade de gênero é uma das prioridades de ação da MINUSTAH, que tem apoiado a PNH através do desenvolvimento de material educacional para a Academia de Polícia e do treinamento de policiais em operações. A UNPOL tem proporcionado treinamento em resposta aos casos de abuso sexual e duas unidades-piloto para o atendimento às mulheres vítimas de violência foram estabelecidas, com a inclusão de policiais femininas da PNH, nas delegacias de Bel Air (Fort National) e Delmas 33.

Em agosto de 2008, o efetivo da PNH era de 8.546 policiais, dentre os quais 8,5% eram mulheres. O treinamento básico da Academia de Polícia tem sido complementado por iniciativas bilaterais para proporcionar cursos especializados e bolsas de estudo.

As fronteiras do Haiti são porosas, vulneráveis ao tráfico de drogas, contrabando e outras atividades ilegais que enfraquecem o estado de direito e privam o Estado haitiano dos recursos importantes oriundos da arrecadação de impostos.

A alteração no mandato da MINUSTAH, em 15 de outubro de 2007, que incluiu o patrulhamento de fronteiras tem dado grande visibilidade à importante questão do tráfico de drogas, contrabando de armas e imigração ilegal. Segundo o texto, o CSNU

> 11. *Recognizes* the need for MINUSTAH to establish patrols along maritime and land border areas in support of border security activities by the HNP, and

[100] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/202, de 26 de março de 2008, seção V, parágrafo 32.
[101] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção V, parágrafo 29.
[102] Id., parágrafo 27.

> *encourages* MINUSTAH to continue discussions with the Government of Haiti and member states to assess the threats along Haiti's land and maritime borders, […] [103]

Em consequência disso, em dezembro de 2007, a MINUSTAH já tinha tropas desdobradas junto aos quatro postos oficiais de fronteira com a República Dominicana e havia iniciado o patrulhamento terrestre.

É possível constatar que a partir da aprovação do plano de reforma da PNH, em agosto de 2006, tem havido progresso na profissionalização do pessoal, no fortalecimento institucional e no desenvolvimento da infraestrutura da PNH.

- **Desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR)**

O DDR é uma atividade que tem sido problemática e muito criticada pelos haitianos e pela comunidade internacional devido ao fracasso em alcançar os seus objetivos. Isso é reconhecido até mesmo pelo próprio pessoal da MINUSTAH. O progresso do DDR tem sido extremamente limitado em razão de uma série de fatores. O mandato inicial da missão determinava a implementação de um DDR tradicional, mas a situação existente quando do desdobramento da MINUSTAH em 2004 não era compatível com uma abordagem clássica de DDR. No entanto, devido à imposição do mandato, buscou-se implantar o DDR tradicional e foi preciso muito tempo para se perceber que essa abordagem não funcionaria no Haiti e que era necessário reorientar o DDR para adaptá-lo à situação peculiar do país.

Há uma estimativa de que existem 210.000 armas leves no Haiti, a maioria de propriedade de cidadãos e companhias de segurança privada, não de gangues armadas. A constituição haitiana garante o direito de cada cidadão possuir uma arma em sua residência para a legítima defesa, mas essas armas devem ser registradas. No entanto, a vasta maioria das armas é ilegal e não registrada.

Inicialmente, o alvo do DDR eram os ex-militares, que não eram vistos pelo governo transitório e a Comissão Nacional de DDR (CNDDR) como a principal ameaça. Então, houve um reajuste e a atenção foi voltada para as gangues armadas. Há dois problemas sérios na reintegração dessas gangues. Em primeiro lugar, eles podem lucrar mais em um dia de crime do que toda quantia oferecida pelo programa de DDR em três anos. O incentivo para a reintegração – somente o argumento de que irá melhorar a vida da comunidade – é muito fraco. Segundo, deveriam ser observadas as lições aprendidas da resposta da sociedade à reintegração das forças armadas durante a UNMIH. Houve uma série de dificuldades, em

---

[103] Resolução 1780 do CS/ONU, de 15 de outubro de 2007.

parte porque a população via o programa como uma recompensa para os criminosos, havia uma demanda por justiça que não era atendida e ele nunca foi ampliado para reparar as vítimas. Desta maneira, o programa contribuía para aumentar a impunidade e perpetuar a violência, características marcantes da sociedade haitiana.

Por causa dessas dificuldades de implementação de um DDR tradicional a Unidade de DDR da MINUSTAH, em cooperação com a CNDDR, reestruturou significativamente a abordagem de DDR no Haiti a fim de encontrar uma solução sob medida para a situação específica do país. Isso significou uma redefinição do programa de DDR baseada em cinco pilares: desarmamento e reinserção das gangues armadas; reinserção de jovens; reinserção de mulheres; uma estrutura regulatória para o controle de armas; e o desarmamento comunitário. Na prática, isso significou o estabelecimento de um Programa de Redução da Violência nas Comunidades, com a criação de Comitês para o Desenvolvimento Comunitário (CDCs) e Comitês para a Prevenção da Violência e para o Desenvolvimento (CPVDs). Essa nova abordagem foi incorporada ao novo mandato da missão em 15 de agosto de 2006 e até outubro daquele ano CPVDs foram estabelecidos em sete das áreas mais afetadas pela violência.

De dezembro de 2006 a agosto de 2007 havia 27 projetos de reinserção em diferentes estágios de implantação. Estes projetos facilitaram o retorno de ex-membros de gangues para suas comunidades, reforçaram a capacidade das comunidades resolverem conflitos pacificamente, promoveram a cultura da paz, atenderam às vítimas da violência e apoiaram a criação de empregos temporários.[104]

Em 1º de março de 2008, a MINUSTAH lançou seis projetos de mão-de-obra intensiva em comunidades afetadas pela violência. Os projetos empregaram 7.572 pessoas, incluindo 214 ex-elementos armados.[105]

Ainda em 2008, a MINUSTAH e o PNUD estavam apoiando o governo haitiano na revisão da atual legislação que trata da importação e posse de armas e na implementação de um sistema de registro de armas. A MINUSTAH também estava apoiando a PNH na reestruturação de sua Unidade de Registro de Armas e num novo programa para o registro de cerca de 6.100 armas. A missão conduziu uma mobilização social e uma campanha de sensibilização para promover a cultura da não-violência que alcançou cerca de 100.000 pessoas em comunidades vulneráveis.[106]

---

[104] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2007/503, de 22 de agosto de 2007, seção III, parágrafo 33.
[105] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/202, de 26 de março de 2008, seção IV, parágrafo 22.
[106] Id., parágrafo 23.

Em agosto de 2008, a MINUSTAH e a CNDDR, em cooperação com a International Organization for Migration (IOM), lançaram mais sete projetos de mão-de-obra intensiva em comunidades afetadas pela violência. Havia um total de 20 projetos que tinham sido iniciados desde o início do ano. Os primeiros 6 projetos, que empregaram 7.572 pessoas foram completados, enquanto os outros 14, empregando 30.600 pessoas (30% de mulheres) estavam em andamento. Até aquele mês, 148 ex-elementos armados continuavam um curso profissionalizante de nove meses, após o qual seriam inscritos num programa de aprendizagem em empresas locais.[107]

Em cooperação com a Administração Penitenciária Nacional, 1.000 prisioneiros, incluindo 300 mulheres, estavam previstos para começar um curso de treinamento profissional de três meses no final de agosto, enquanto 1.200 ex-elementos armados e membros da comunidade, incluindo 400 mulheres, estavam previstos para iniciar um curso de treinamento vocacional de três meses no fim de setembro. Enquanto isso, 2.450 jovens de áreas afetadas pela violência foram treinados e nomeados como Embaixadores da Paz por suas comunidades. Em parceria com o Ministério da Cultura do Haiti, a MINUSTAH iniciou um projeto-piloto para promover a cultura da não-violência para 30.000 crianças em 60 escolas de educação primária.[108]

A mudança de estratégia e de mandato de DDR no Haiti foi uma melhoria importante que tem o potencial de contribuir para uma redução da violência. O novo programa tem a vantagem de estar centrado nas comunidades; visa alcançar tanto as vítimas como as gangues armadas; visa alcançar os jovens, que são potencialmente os futuros membros das gangues; trata diretamente da questão da mulher em relação à violência; e é mais compatível com a natureza do conflito para o qual o DDR tradicional não é adequado.

- **Reforma dos sistemas judicial e penal**

Uma das lições aprendidas mais importantes das intervenções da ONU no Haiti na década de 90 é que se a reforma judicial não for implementada, por meio de uma abordagem coerente e coordenada, haverá efeitos muito negativos sobre a polícia e, consequentemente, a reforma da PNH não terá bons resultados. Um sistema judiciário eficiente é vital para o progresso da reforma da PNH. A despeito dos esforços da comunidade internacional ao longo de seis anos após a restauração do Presidente Aristide ao poder em 1994 e de mais de US$ 43

[107] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção IV, parágrafo 22.
[108] Id., parágrafo 23.

milhões injetados pelos países doadores na reforma do sistema judicial[109], pouco progresso duradouro foi alcançado e, em algumas áreas, houve até mesmo retrocesso. A falta de vontade política de sucessivos governos do Haiti tem sido o principal fator de insucesso da reforma dos sistemas judicial e penal.

A situação de segurança e de direitos humanos nas prisões do Haiti ainda é bastante difícil e requer urgente atenção, a despeito de todos esforços que vêm sendo feitos pela MINUSTAH e pela comunidade internacional. Em julho de 2008, a população carcerária do Haiti era de 7.530 presos, dentre os quais 325 eram mulheres, distribuídos em 17 prisões, numa área que, pelos padrões internacionais de 2,5m² por preso, deveria abrigar apenas 1.088 pessoas. Na Penitenciária Nacional de Porto Príncipe havia 3.793 presos numa área com capacidade para apenas 800, um pouco mais do que 0,5m² por preso.[110]

Um passo significativo na reforma judicial foi a adoção de três leis muito importantes, promulgadas em 20 de dezembro de 2007, tratando da independência do poder judiciário; do estabelecimento do Conselho Superior do Poder Judiciário (Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire – CSPJ) e da Escola de Magistrados (École de la Magistrature); e do status dos magistrados. Estas leis constituem um marco importante na reforma judicial.

Com a assistência da MINUSTAH, o governo haitiano elaborou e adotou um plano trienal para a reforma do sistema judicial e penal que estabelece cinco áreas prioritárias de atuação: reorganização e modernização do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); fortalecimento do judiciário; melhoria do acesso à justiça e da eficiência dos tribunais; reforma e construção de instalações penitenciárias; e modernização da legislação chave. O plano atribuiu atenção especial à reorganização e à capacitação do MJSP, ao estabelecimento do CSPJ e à reabertura da Escola de Magistrados. O CSPJ, composto por nove membros e presidido pelo Presidente da Suprema Corte, irá desempenhar um papel importante na administração e na regulamentação do sistema de justiça.

A missão tem trabalhado em conjunto com o governo haitiano, os países doadores e outras organizações para promover a disponibilidade de assistência jurídica para os necessitados. O primeiro passo nessa direção foi o estabelecimento de um posto de assistência jurídica em Cité Soleil em 11 de janeiro de 2008. Outros quatro postos foram abertos em Port-de-Paix, Jacmel, Les Cayes e Jerémie, dentre um total de 18 planejados para funcionarem até

---

[109] Crisis Group Latin America/Caribbean Briefing Nº 14, 31 de janeiro de 2007, pág. 1.
[110] S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção V, parágrafo 38.

o final de 2009. O objetivo é proporcionar acesso à justiça em cada jurisdição do país e criar um programa nacional de assistência jurídica.[111]

Embora a reabertura da Escola de Magistrados tenha sido adiada para 2009, devido aos atrasos no término da reforma das instalações, todo planejamento do currículo dos cursos foi concluído e um curso de treinamento para juízes de paz – o primeiro desde 2004 – foi iniciado em julho de 2008 com 25 participantes, entre os quais duas mulheres.

Como parte do plano de reforma do sistema judicial o governo haitiano preparou um projeto de lei para ser submetido ao parlamento, para o estabelecimento de 160 novos tribunais em todo o país. Se aprovado, será necessário o treinamento de mais 350 magistrados, além dos atuais 700 (incluindo 45 mulheres).

Em 2007, a Administração Nacional Penitenciária do Haiti, com assistência da MINUSTAH, do PNUD e de especialistas internacionais, elaborou um plano estratégico abrangente, incluindo a estimativa de custos, para a reforma das prisões até 2012. O plano foi aprovado pelo primeiro-ministro em 07 de agosto de 2007 e tem seis prioridades: reforço da segurança em instalações prisionais; melhoria das condições dos presos; melhoria das condições de trabalho dos agentes penitenciários; profissionalização dos agentes penitenciários; reestruturação do sistema prisional; e reabilitação e reintegração social dos presos.

A MINUSTAH e o PNUD também têm prestado assessoramento técnico na construção de novas prisões para que sejam observados os padrões internacionais. Como uma medida de urgência, a MINUSTAH implementou seis projetos de rápido impacto (QIP) para melhorar as condições sanitárias em seis prisões. A comunidade internacional também coopera com programas de treinamento e monitoramento de agentes penitenciários em diversas regiões do país. No entanto, ainda há muito a ser feito na melhoria da infraestrutura, na aquisição de novos equipamentos, no treinamento de pessoal e na melhoria das condições dos presos.

Cerca de 83% dos detentos do país estão aguardando julgamento, assim como 95% dos presos da Penitenciária Nacional de Porto Príncipe. Para abordar este sério problema, o MJSP criou, em fevereiro de 2007, uma Comissão Consultiva, com mandato em todas jurisdições do país, cujo trabalho resultou na liberação de 800 presos, incluindo menores de idade e mulheres grávidas, até maio de 2008. Em resposta a essa alarmante situação, a Comissão recomendou, em seu relatório final, que os códigos penais e processuais sejam

---

[111] S/2008/202, seção V, parágrafo 37 e S/2008/586, seção V, parágrafo 35.

revisados para criar penas alternativas ao encarceramento, tais como multas ou serviço comunitário.[112]

Outra medida para reduzir a superlotação das cadeias tem sido a construção de novas instalações carcerárias e a reforma das já existentes. Há estudos em andamento para reformar uma instalação temporária no local de um antigo hospital psiquiátrico na rua Delmas 75, em Porto Príncipe, para abrigar de 800 a 1.000 presos de baixa periculosidade. A Administração Nacional Penitenciária e a MINUSTAH descartaram a possibilidade de estabelecer campos de prisioneiros com barracas militares porque isso iria sobrecarregar as tropas militares com a segurança externa dessas prisões, além do fato de que a imagem desses campos cercados por arame farpado iria causar um impacto negativo na opinião pública nacional e internacional.[113]

O efetivo de funcionários do sistema prisional foi aumentado em 50% com a graduação, em julho de 2008, de 227 novos agentes penitenciários, entre os quais 19 eram mulheres. Com essa turma, a primeira a ser formada desde 2001, o número de agentes chegou a 742 (68 mulheres) para um total de 7.530 presos, um número que ainda está muito longe dos padrões internacionais.[114]

A Unidade Correcional da MINUSTAH apóia o trabalho dos agentes penitenciários e a capacitação linguística e cultural de seus cinco haitiano-americanos e haitiano-canadenses têm ajudado a melhorar o relacionamento entre o pessoal da Administração Nacional Penitenciária e o pessoal da MINUSTAH.[115]

Em Gonaives, onde a prisão foi destruída durante os distúrbios de 2004, os detentos são mantidos em celas na delegacia policial. Embora algumas reformas tenham sido feitas e as medidas de segurança tenham melhorado, uma unidade policial (FPU) da MINUSTAH ainda é necessária para garantir a segurança do perímetro externo.

A situação de segurança da Penitenciária Nacional de Porto Príncipe ainda é mais preocupante. Uma rebelião de presos, em novembro de 2007, só foi pacificada com a atuação do Corpo de Intervenção e Manutenção da Ordem (Corps d'Intervention et de Maintien de l'Ordre – CIMO). Tropas do Batalhão Brasileiro (BRABATT) da MINUSTAH estão permanentemente desdobradas no perímetro externo do presídio desde o início da missão. O receio de uma nova rebelião ou de uma tentativa de fuga aumentou durante os protestos de abril de 2008, quando os manifestantes tentaram incitar os presos a fim de forçar o desdobramento de mais tropas para a segurança do presídio.

---

[112] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção V, parágrafo 39.
[113] Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 28, 18 de setembro de 2008, pág. 19 e 20.
[114] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/586, de 27 de agosto de 2008, seção V, parágrafo 41.
[115] Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 28, 18 de setembro de 2008, pág. 19.

A MINUSTAH tem apoiado o incremento de cooperação entre as autoridades do Haiti e da República Dominicana, que têm trocado visitas e feito acordos para estender a colaboração, principalmente na área de treinamento de agentes penitenciários.

Face às sérias dificuldades do sistema carcerário haitiano, agravadas pela falta de equipamentos adequados e pessoal especializado, a MINUSTAH tem desempenhado um papel crucial, contribuindo com tropas para a segurança de instalações prisionais, satisfazendo as necessidades mais urgentes e imediatas dos detentos e proporcionando consultoria e apoio técnico em diversas áreas, inclusive no planejamento de longo prazo das ações de governo para a questão carcerária.

- **Direitos Humanos**

Apesar dos esforços realizados pela MINUSTAH e demais agências da ONU, a situação dos direitos humanos no Haiti ainda é motivo de muita preocupação. No início da missão os ex-militares, as gangues armadas e a própria PNH eram os principais perpetradores de violações dos direitos humanos. Passados quatro anos, a situação melhorou devido principalmente aos progressos alcançados na reforma do sistema de segurança, mas ela continua crítica e as organizações nacionais e internacionais de direitos humanos ainda têm relatado inúmeros casos de prisões arbitrárias, presos aguardando julgamento por tempo demasiado prolongado, execuções sumárias, extorsões, superlotação de cadeias, maus tratos a presos, estupros, sequestros, violência contra mulheres e crianças e diversas outras violações dos direitos humanos.

Em coordenação com a UNPOL, os integrantes da Seção de Direitos Humanos da MINUSTAH participam de investigações, acompanhando e documentando casos de alegadas violações e realizam treinamento e monitoramento constante da promoção e do respeito aos direitos humanos nas delegacias de polícia, escritórios da promotoria, juizados de paz, tribunais e prisões.

Em janeiro de 2007, o Juizado de Menores de Porto Príncipe retomou seu funcionamento, com apoio da MINUSTAH e da UNICEF. A Comissão Consultiva criada para reduzir a detenção prolongada antes dos julgamentos também priorizou a questão dos menores.

A situação das crianças "*restavek*" (crianças que são forçadas ao trabalho doméstico) é bastante preocupante. A UNICEF estima que existam aproximadamente 173.000 crianças *restavek* no Haiti, das quais 60% são meninas. Elas vivem em péssimas condições e normalmente sofrem agressões e abusos sexuais.

Em fevereiro de 2007, a MINUSTAH organizou dois seminários nacionais durante os quais as autoridades judiciais e policiais discutiram os problemas relativos à proteção das garantias legais do cidadão.

A missão também apóia o desenvolvimento institucional da Inspetoria Geral da PNH através do treinamento de direitos humanos e da troca de informações em casos específicos em que há suspeitas de violações de direitos humanos.

A MINUSTAH possui uma Unidade de Gênero (Gender Unit) que trabalha em estreita coordenação com a UNPOL para apoiar algumas organizações locais, particularmente a *Concertation Nationale Contre Les Violences Faites aux Femmes*, na promoção e proteção dos direitos humanos da mulher. Essa Unidade também tem proporcionado treinamento específico para a PNH, enfatizando o problema da violência contra a mulher.

A UNPOL também desenvolve um trabalho no qual visita as prisões para assegurar-se de que homens e mulheres estão presos separadamente, inspeciona as delegacias policiais para garantir que as mulheres estão sendo bem tratadas e acompanha as mulheres que desejam registrar alguma ocorrência nas delegacias.

De 15 a 20 de abril de 2007, em colaboração com o Ministério dos Assuntos e Direitos da Mulher, a MINUSTAH recebeu a visita de uma delegação de alto nível da United Nations Division for the Advancement of Women, que iniciou o fornecimento de apoio técnico para o governo haitiano na implementação da convenção para a eliminação de todas formas de discriminação contra a mulher. Em fevereiro de 2008, a MINUSTAH apoiou o processo de validação do relatório inicial do governo haitiano sobre essa convenção, que foi submetido ao Comitê para a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher em junho do mesmo ano.

Em agosto de 2007, 47 crianças vítimas de tráfico de seres humanos, com idade entre 2 e 8 anos, foram encontradas em Porto Príncipe. A MINUSTAH, em parceria com a Organização Internacional para a Migração, apoiou as autoridades haitianas no transporte dessas crianças para que elas fossem restituídas às suas famílias em Jeremie.

Em 2008, a MINUSTAH, trabalhando em conjunto com a PNH, iniciou uma campanha de informação nas escolas para aumentar o conhecimento das crianças sobre os direitos da mulher e as punições previstas no código penal para os crimes de estupro e violência doméstica. A missão também tem produzido mensagens de rádio, inclusive com a participação de um músico haitiano muito popular, condenando os sequestros e a violência sexual contra as crianças.

- **Desenvolvimento econômico e social**

Embora tenha havido um aumento do índice de crescimento econômico desde 2006[116], ele tem sido insuficiente para provocar uma melhoria significativa das condições de vida da população. A fragilidade sócio-econômica do Haiti já existe há muito tempo, a instabilidade política tem sido recorrente nas duas últimas décadas e a destruição natural assola o país quase anualmente. Tudo isso torna ainda mais difícil lançar as bases para um desenvolvimento econômico sustentado.

Uma força-tarefa internacional, composta pela MINUSTAH, o United Nations Country Team (UNCT) e os doadores foi constituída, em janeiro de 2007, para ajudar a melhorar a difícil situação dos moradores das favelas de Porto Príncipe. O governo haitiano também lançou sua própria força-tarefa para reforçar a coordenação de esforços e para implementar uma estratégia coerente de desenvolvimento. Juntas, as duas forças-tarefas elaboraram um plano abrangente, com projetos implementados ou planejados pela MINUSTAH, o United Nations Country Team e ONGs, num valor total de US$ 42 milhões que estão beneficiando cerca de 300.000 pessoas nas áreas de nutrição, suprimento de água, saneamento e suprimento emergencial de alimentos.[117]

Em novembro de 2007, o governo do Haiti aprovou o Plano Estratégico para a Redução da Pobreza, elaborado com apoio da MINUSTAH, do PNUD e do United Nations Population Fund. O plano serve como um guia para fortalecer os serviços sociais, expandir a infraestrutura e cultivar o potencial de crescimento econômico e desenvolvimento e também serve de base para a assistência dos doadores. Ele requer US$ 3,8 bilhões entre 2007 e 2010. A apresentação do plano numa Conferência de Doadores, prevista inicialmente para 24 e 25 de abril de 2008, foi adiada para abril de 2009, em virtude da crise política iniciada após os violentos distúrbios de abril de 2008. O lançamento deste plano é importante para doadores tais como a União Européia e o Canadá, que precisam aprová-lo para iniciar os desembolsos dos fundos.[118]

Em 2007, o Haiti foi atingido por condições de tempo bastante adversas, incluindo pesadas chuvas no mês de maio, que afetaram cerca de 12.000 famílias, e furacões e tempestades tropicais que afetaram 40.000 famílias nos meses de agosto e outubro. A MINUSTAH, o Escritório de Coordenação de Ajuda Humanitária, PNUD, UNICEF, WFP e o FAO prestaram assistência aos necessitados. Planos de contingência para uma possível e

---

[116] Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing Nº 19, 03 de março de 2009, pág. 6.
[117] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2007/503, de 22 de agosto de 2007, seção VI, parágrafo 60.
[118] Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing Nº 19, 03 de março de 2009, pág. 8.

severa estação de furacões foram atualizados pelo Escritório de Coordenação de Ajuda Humanitária em cooperação com o governo. A MINUSTAH fortaleceu seu centro de operações conjuntas para aumentar a capacidade de pronta-resposta aos desastres naturais através da melhoria das atividades de coordenação, logística e comunicações. O Escritório de Coordenação de Ajuda Humanitária organizou um fórum de desenvolvimento e ajuda humanitária a cada duas semanas para compartilhar informações e discutir assuntos relevantes.

Ainda em 2007, como parte de seus programas visando às mulheres grávidas e às crianças mal nutridas, o WFP distribuiu mais de 6.310 toneladas de alimentos diretamente para cerca de 193.000 pessoas. Cantinas de escolas receberam 3.048 toneladas de alimentos, proporcionando um suplemento alimentar diário para cerca de 312.000 crianças. O programa *"comida por trabalho"* do WFP alcançou 412.000 pessoas com 829 toneladas de alimentos e, junto com a IOM, FAO e PNUD, gerou um milhão de pessoas/dia de trabalho. A Organização Pan-americana de Saúde, trabalhando em colaboração com a Organização Mundial de Saúde (OMS), UNICEF e MINUSTAH apoiaram o governo na organização de uma campanha de vacinação em massa planejada para alcançar cerca de 7 milhões de pessoas.[119]

Em termos macroeconômicos, no ano de 2007, o Haiti teve certo progresso na estabilização da economia com o apoio do programa de redução da pobreza e facilitação do crescimento do FMI. O crescimento real do PIB foi estimado em 3,2%, alcançando os níveis de 1991. No entanto, devido ao crescimento da população, o PIB per capita ficou 23% abaixo do valor de 1991 e 38% abaixo do valor máximo já alcançado, em 1980. A taxa de inflação anual caiu para 7,6% em agosto de 2007, bem abaixo dos 24% em agosto de 2005, mas teve um aumento para 11% em janeiro de 2008. O câmbio permaneceu estável e as reservas internacionais cresceram para US$ 545 milhões.[120]

Os choques políticos e econômicos que atingiram o país em 2008 não só pioraram a difícil situação econômica da maioria dos haitianos, como também prejudicaram a implementação das estratégias de governo para a área econômica. As circunstâncias sócio-econômicas de hoje são ainda piores do que na época dos distúrbios de abril de 2008 e, se não forem tratadas adequadamente, irão contribuir para uma nova desestabilização do país.

Na época daqueles distúrbios, o preço do arroz importado tinha aumentado em mais de 60% em seis meses, enquanto que o milho havia aumentado cerca de 91%. De acordo com a Coordenação Nacional para a Segurança Alimentar, 2,5 milhões de haitianos estavam

[119] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2007/503, de 22 de agosto de 2007, seção VI, par. 63.
[120] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2008/202, de 26 de março de 2008, seção VII, par. 53.

necessitando de ajuda para sua alimentação. Em setembro, depois das tempestades que atingiram o país, outros 800.000 necessitaram de assistência, aumentando o número de pessoas ameaçadas pela fome para 3,3 milhões, ou seja, um terço da população do país.[121]

Antes dos choques econômicos de 2008, 76% dos haitianos – cerca de 4,4 milhões de pessoas – viviam com menos de US$ 2 por dia e 56% com menos de US$ 1. Somente 30% da assistência de saúde de baixa qualidade do país são fornecidas pela rede pública e 72% da população não têm acesso a qualquer tipo de assistência de saúde.[122]

Em 2008, o crescimento do PIB do Haiti tinha sido estimado em 3,7% e a inflação em 9%, mas com a crise dos distúrbios de abril, a alta dos preços dos alimentos, a estação de furacões devastadores e o início da crise financeira mundial, o crescimento caiu para 1,5%, enquanto a inflação atingiu os 13%. A despeito das quedas graduais dos preços dos alimentos e dos combustíveis em novembro e dezembro de 2008, a expectativa é de que a inflação permaneça alta.[123]

Nesse contexto, a MINUSTAH, num esforço conjunto com o governo haitiano e as diversas agências da ONU, tem contribuído para alcançar algum progresso no desenvolvimento econômico e social do país. No entanto, a eficácia desses esforços depende muito da cooperação dos doadores bilaterais e do engajamento do setor privado.

- **Democratização**

A situação política em 2004 era bastante crítica. Nos dez anos anteriores muitos dos processos eleitorais tinham sido interrompidos ou contestados, na maioria das vezes em meio à violência. O parlamento não estava funcionando; o mandato da Assembléia Nacional havia expirado em janeiro; e, devido aos mandatos expirados, o Senado havia perdido mais da metade de seus membros e, por isso, não alcançava o quorum necessário. O mandato das representações locais também havia expirado em janeiro de 2004. Em relação às eleições presidenciais, a constituição haitiana determinava que houvesse uma nova eleição dentro do prazo de 90 dias depois que a presidência estivesse vaga, o que aconteceu em 29 de fevereiro de 2004. Havia um consenso, no entanto, de que seria impossível realizar eleições nesse prazo.

Entretanto, havia também um consenso a respeito da importância de se realizarem as eleições. Conforme avaliação da ONU em 2004, *"considerando que as controvérsias que*

---

[121] Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing Nº 19, 03 de março de 2009, pág. 7.
[122] Loc. cit.
[123] Loc. cit.

cercaram as eleições mais recentes tinham sido uma das causas da crise política dos últimos anos, a realização de eleições livres e justas em todos os níveis seria um elemento-chave no processo constitucional e político do Haiti".[124]

A despeito de todos os esforços realizados na década de 90, o Haiti não tinha um Conselho Eleitoral Permanente ou Provisório. Uma das prioridades da ONU e da OEA foi apoiar a formação desse conselho, composto por nove membros indicados pela sociedade civil, pelos partidos políticos e pelo governo. Uma vez constituído, a partir de 13 de abril de 2004, o conselho tinha a tarefa de estabelecer um calendário para as eleições, levando em consideração não somente as necessidades logísticas e operacionais, mas também as questões políticas e de segurança.

Em 15 de abril de 2004, o Governo Transitório do Haiti (GTH) solicitou a assistência da ONU nas eleições. Uma equipe eleitoral foi enviada ao Haiti, entre 8 e 17 de junho, para fazer uma avaliação das necessidades e determinar as modalidades de assistência da comunidade internacional, em particular da ONU. A presença simultânea de uma equipe eleitoral da OEA no Haiti favoreceu o diálogo para estreitar a cooperação e a coordenação entre as duas organizações. A equipe de avaliação da ONU recomendou ações para revisão da legislação eleitoral; treinamento e assistência técnica direta ao Conselho Eleitoral Provisório (CEP) em assuntos financeiros, administrativos e planejamento operacional; estabelecimento de uma lista de eleitores e o desenvolvimento de uma ampla campanha de educação cívica. Na época, a equipe recomendou que primeiro fossem conduzidas eleições conjuntas, municipais e parlamentares, no meio de 2005, e que a eleição presidencial fosse realizada no final de 2005.

Em 2004, numa ação prática voltada para a segurança humana, a MINUSTAH começou a apoiar o CEP e a interagir com organizações políticas e ONGs num esforço para promover a participação das mulheres na vida política do Haiti.[125]

Em 2 e 3 de novembro de 2004, foi assinado um memorando de entendimento entre a ONU e a OEA sobre a assistência eleitoral ao Haiti. O acordo definiu responsabilidades e estabeleceu um comitê de cooperação eleitoral para assegurar que a assistência fosse consistente e eficaz. Ficou acordado que a ONU assumiria a supervisão de todos aspectos do processo eleitoral e o controle de qualidade dos projetos de assistência técnica, enquanto a OEA conduziria o trabalho de registro dos eleitores.

[124] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2004/300, de 16 de abril de 2004, seção II, parágrafo 18.
[125] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2004/698, 30 de agosto de 2004, seção VIII, parágrafo 35.

Inicialmente, o CEP planejou um orçamento de US$ 43,9 milhões para a organização das eleições, dos quais o GTH contribuiria com US$ 2,9 milhões e a comunidade internacional com US$ 41 milhões. Mais tarde, em janeiro de 2005, foi assinado um acordo de financiamento entre o GTH, CEP, MINUSTAH e UNDP no valor de US$ 44,3 milhões.

Em 11 de fevereiro de 2005, num passo importante para as eleições, o GTH publicou um decreto presidencial adotando uma nova lei eleitoral, que foi esboçada pelo CEP e discutida com os partidos políticos e a sociedade civil antes de ser apresentada ao presidente interino e ao primeiro-ministro.

No que tange à segurança eleitoral, em 2005, o componente militar, a UNPOL e a Seção de Segurança da MINUSTAH estabeleceram uma Força-Tarefa Eleitoral de Segurança e Operações, que possuía uma equipe de análise de riscos. Essa força-tarefa teve a responsabilidade de desenvolver um plano geral de segurança e logística eleitoral. Num período de três semanas, em fevereiro de 2005, sob a liderança da MINUSTAH e com a participação do CEP e da OEA, foram enviadas quinze equipes para as diversas regiões do país a fim de avaliar as condições e as necessidades logísticas e de segurança para as eleições.

O registro dos eleitores começou em 25 de abril de 2005, após quatro semanas de atraso devido a problemas administrativos, logísticos e de segurança. O trabalho foi conduzido pelo CEP, com apoio da OEA. O primeiro posto de registro eleitoral foi aberto em Gonaives e até 9 de maio daquele ano, dos 409 planejados, apenas 15 postos tinham sido abertos; e pouco mais de 16.000 eleitores, do total de 4 milhões, tinham sido registrados. O objetivo era terminar o processo de registro até 9 de agosto de 2005.[126]

Em razão do histórico de violência nas eleições haitianas, a segurança do processo eleitoral sempre foi uma preocupação vital. Após ataques ao escritório do CEP, em 24 e 29 de março de 2005, o primeiro-ministro criou uma Comissão de Segurança Eleitoral, composta por representantes do GTH, CEP, PNH e MINUSTAH, que foi incumbida de preparar um plano de segurança para as eleições e de supervisionar a sua execução. Como consequência, decidiu-se estabelecer um corpo de 3.600 guardas eleitorais, equipados com armamento não-letal, para prover segurança às instalações eleitorais juntamente com a PNH e a MINUSTAH. O recrutamento e o treinamento desses guardas foi iniciado no final de abril.

Depois de avaliar que o orçamento inicial para as eleições seria insuficiente, o CEP, com o apoio técnico da MINUSTAH, OEA e doadores, preparou um novo orçamento de US$ 60,7 milhões. Ele incluía requisitos adicionais de segurança, como por exemplo o

[126] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2005/313, 13 de maio de 2005, seção II, parágrafo 8.

recrutamento e o treinamento da guarda eleitoral; infraestrutura; transporte; comunicações e despesas de contingência.

A MINUSTAH organizou uma série de reuniões de partidos políticos a fim de criar um ambiente favorável para o processo eleitoral. A primeira dessas reuniões aconteceu em 11 e 12 de maio de 2005, com a participação de líderes de 36 partidos. Em 17 de maio, líderes de 34 partidos assinaram a Declaração de Porto Príncipe contra a Corrupção, que propunha a criação de um código de conduta para os partidos políticos. Os signatários também se comprometiam a conduzir uma campanha eleitoral transparente e honesta. Um passo adiante no caminho da democratização foi dado, em 14 de junho, quando 17 partidos políticos, incluindo setores do partido Família Lavalas, assinaram um código de conduta que excluía o uso da violência como forma de alcançar o poder político.

A MINUSTAH continuou promovendo a participação das mulheres no processo eleitoral. Em julho de 2005, a missão organizou um estágio de treinamento de uma semana sobre o tema "As mulheres e a liderança" para potenciais candidatas nas próximas eleições. Em agosto, a MINUSTAH, juntamente com uma ONG local, lançou um programa de rádio semanal com o objetivo de aumentar a consciência das mulheres candidatas e eleitoras.

Superando uma série de obstáculos e dificuldades, com o apoio da MINUSTAH e da OEA, até 29 de setembro de 2005 já tinham sido registradas mais de 2,9 milhões de pessoas, cerca de 70% do total de 4 milhões de eleitores, em 450 postos de registro eleitoral, incluindo vários postos móveis, estabelecidos por todo país. Até aquela data o CEP também já havia aprovado o registro de 45 partidos políticos e 32 candidatos à eleição presidencial, representantes de um amplo espectro de tendências políticas, o que contribuiria para aumentar a possibilidade de eleições inclusivas.[127] O processo de registro eleitoral foi concluído no fim de outubro de 2005, depois de várias extensões de prazo que possibilitaram o registro de cidadãos em áreas rurais remotas e algumas favelas perigosas como Cité Soleil.

A presença de observadores internacionais era importante para garantir credibilidade às eleições, em particular devido às preocupações sobre possíveis ligações entre partidos políticos e grupos armados, questionamentos sobre a independência dos funcionários eleitorais e questões técnicas que poderiam comprometer a transparência das votações e dos processos de apuração. Até dezembro de 2005, observadores da Missão Internacional de Monitoramento das Eleições Haitianas já estavam desdobrados em todos os dez departamentos. A MINUSTAH mantinha contatos constantes com esses observadores,

---

[127] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2005/631, 06 de outubro de 2005, seção II, par. 14 e 15.

compartilhava informações e proporcionava, dentro de suas possibilidades, apoio logístico e de segurança em casos de emergência.

Em 2006, o orçamento para as eleições nacionais, municipais e locais foi aumentado mais uma vez para US$ 73,2 milhões. A despeito das doações da comunidade internacional, os recursos disponíveis até o início de fevereiro daquele ano eram de apenas US$ 59 milhões, o que cobriria apenas os gastos com as eleições nacionais (presidencial e parlamentares).[128]

A eleição presidencial e o primeiro turno das eleições parlamentares foram realizadas em 07 de fevereiro de 2006. Segundo o Secretário-Geral da ONU,

> [...] the most significant political event was the conduct of free and fair national elections, which led to the establishment of a broad-based Parliament and the formation of a multi-party Government, following extensive consultations. Those achievements, which took place in a fragile security environment, reflected the commitment of the Haitian people to a democratic electoral process, and the active and sustained support of MINUSTAH and the international community. […] For the first time in recent history, the legitimacy of the elections was not contested.[129]

A despeito das inúmeras dificuldades encontradas, as eleições foram consideradas bem sucedidas, permitindo que o povo haitiano exercesse seu voto em eleições livres e justas. Houve a participação de 45 partidos políticos e 33 candidatos à presidente e mais de 60% dos eleitores foram às urnas na eleição presidencial e no primeiro turno das eleições parlamentares. O comparecimento ao segundo turno, que tem sido tradicionalmente baixo, ainda assim chegou a mais de um milhão de eleitores.

No entanto, a fragilidade da situação de segurança tornou-se aparente, em 12 de fevereiro, quando começaram os protestos nas ruas depois que o CEP divulgou os últimos resultados parciais que indicavam que o candidato René Préval havia caído dos 60% para abaixo dos 50% dos votos necessários para vencer a eleição no primeiro turno. Naquele momento, a capacidade da MINUSTAH para manter um ambiente seguro e estável foi exigida nos seus limites. O hotel onde estava instalado o centro de comunicações do CEP foi invadido e o centro de apuração dos votos foi cercado por manifestantes, forçando ambos a suspenderem suas atividades temporariamente.

Em 14 de fevereiro, depois de dois dias de protestos nas ruas e negociações entre os principais atores políticos, o CEP decidiu, por 7 votos a 2, distribuir os 4,3% dos votos brancos proporcionalmente ao número de votos obtidos por cada candidato. Em

[128] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2006/60, 02 de fevereiro de 2006, seção II, parágrafo 10.
[129] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2006/592, 28 de julho de 2006, seção II, parágrafos 2 e 3.

consequência, o CEP declarou René Préval como ganhador da eleição presidencial, em primeiro turno, com uma maioria absoluta de 51,21% dos votos.

Segundo o Embaixador do Brasil no Haiti em 2006, Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, *"foi o Brasil, com o apoio do Chile e de funcionários da MINUSTAH, em especial o salvadorenho Gerard le Chevallier (Chefe da Seção Eleitoral), que operou no seio do Core Group a procura da solução [...]*, que viabilizou a possibilidade de Préval ser declarado vencedor das eleições sem a realização de segundo turno, ou seja, foi com base em argumentos legais, baseando-se em artigos da legislação belga – recurso da analogia com Direito Comparado – que os representantes da Missão encontraram uma solução definitiva.[130]

Préval assumiu a presidência do Haiti em 14 de maio de 2006. Em seu discurso de posse ele clamou por diálogo para trazer a estabilidade ao país. Reconhecendo os esforços da MINUSTAH e da comunidade internacional até aquela data, ele afirmou que os problemas do país só poderiam ser resolvidos pelos próprios haitianos. Antes disso, em 27 de março, ele dirigiu-se ao CSNU solicitando que o mandato da MINUSTAH fosse reorientado no período pós-eleitoral para centrar-se na reforma da polícia e do sistema judicial e no desenvolvimento do país.

Em 3 de dezembro de 2006, aproximadamente 29.000 candidatos competiram por 8.000 cargos municipais e locais nas primeiras eleições deste tipo nos últimos dez anos. Um segundo turno foi realizado para três vagas de senadores e onze de deputados que haviam sido adiadas em decorrência de interrupções nas votações. Em comparação com as eleições anteriores, desta vez o CEP assumiu uma responsabilidade crescente pelos aspectos técnicos e administrativos do processo eleitoral, incluindo a obrigação de treinar e pagar cerca de 40.000 funcionários eleitorais. Apesar de alguns incidentes de violência, o comparecimento às urnas foi de cerca de 30%, um número mais alto do que era esperado.[131]

A MINUSTAH proporcionou apoio logístico e de segurança durante todo processo eleitoral. A Missão trabalhou em estreita coordenação com a PNH para implementar um plano conjunto de segurança. O componente militar proporcionou segurança estática para postos de votação em áreas identificadas de alto risco, e a PNH e a UNPOL conduziram o patrulhamento dessas áreas. A UNPOL também recrutou e treinou aproximadamente 4.000 guardas eleitorais.[132]

---

[130] BRIGAGÃO, Clóvis. Haiti: o Brasil e a MINUSTAH, GAP Conflitos I, 2007, pág.25.
[131] Relatório do SG da ONU sobre a MINUSTAH, S/2006/1003, 19 de dezembro de 2006, seção II, par. 2 e 4.
[132] Id., parágrafo 3.

A participação das mulheres nas eleições, como candidatas ou eleitoras, foi maior do que em eleições anteriores. Vinte e cinco mulheres foram eleitas prefeitas, um aumento significativo em comparação a apenas seis eleitas em 2000.

Em abril de 2008, o frágil consenso político do Haiti foi posto à prova severamente depois que uma votação do Senado, no dia 12, derrubou o governo do Primeiro-Ministro Jacques-Edouard Alexis. Foram necessários quatro meses de negociações para obter aprovação legislativa para sua sucessora, Michèle Duvivier Pierre-Louis, tempo durante o qual o país ficou sem um governo plenamente eficaz. A queda de Alexis deu-se após seis dias de violentos distúrbios, entre 3 e 9 de abril. Os protestos iniciaram para expressar a frustração dos haitianos contra a rápida escalada de preços dos alimentos que prejudicaram severamente a parcela mais pobre da população. Contudo, ficou claro pela escala das manifestações que elas estavam sendo deliberadamente manipuladas para servir a interesses políticos, criminosos ou financeiros.

Uma série de eventos eleitorais está prevista para acontecer nos próximos dois anos. Além das eleições para um terço do Senado em abril de 2009, em novembro haverá eleições para a Câmara dos Deputados, mais um terço do Senado e para cargos municipais e locais. A eleição presidencial está programada para acontecer em novembro de 2010.

3.4 Os resultados: Avaliação e lições aprendidas

Com o propósito de avaliar e quantificar a dimensão dos resultados obtidos pela MINUSTAH, no período compreendido entre 2004 e 2008, foram selecionados os índices da Freedom House e alguns índices do Country Indicator for Foreign Policy (CIFP), da Carleton University, no Canadá, já empregados na avaliação da UNMIH, e mais o Failed States Index (FSI), criado em 2005 pelo Fund for Peace, todos utilizados pelo sistema ONU e pela Human Security Network (HSN) como indicadores de segurança humana. Os anos de 1996 e de 2003 foram incluídos a fim de permitir também uma comparação com a situação do país ao final da UNMIH e antes do início da MINUSTAH.

Tabela 7 – Índices da Freedom House (2003-2008)

Freedom House	1996	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Situação
Direitos Políticos	4	6	6	7	7	4	4	↑ MELHOR
Liberdades Civis	5	6	6	6	6	5	5	↑ MELHOR
Status	PF	NF	NF	NF	NF	PF	PF	↑ MELHOR

Legenda: NF – Not Free; PF – Partly Free. Fonte: www.freedomhouse.org

Tabela 8 – Índices de Governança e Estabilidade Política do CIFP (2003-2008)

Governança-Estabilidade Política	1996	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Situação
Democracia - Autocracia	3	--	--	6.4	6.4	--	--	↓ PIOR
Durabilidade do Regime	8	--	--	8	8	--	--	= IGUAL
Direitos Políticos e Civis	6	--	--	8	8	--	--	↓ PIOR
Liberdade de Imprensa	6	--	--	7.2	7.2	--	--	↓ PIOR

Fonte: www.carleton.ca/cifp/

Tabela 9 – Índices de Desempenho Econômico do CIFP (2003-2008)

Desempenho econômico	1996	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Situação
Taxa de Crescimento do PIB	7	--	--	8	8	--	--	↓ PIOR
PIB per capita	8	--	--	7.6	7.6	--	--	↑ MELHOR
Inflação	7	--	--	8.4	8.4	--	--	↓ PIOR

Fonte: www.carleton.ca/cifp/

Tabela 10 – Failed States Index (2006-2008)

		Social				Economic		Political/Military					
	Total Score	Demographic Pressures	Refugees & Displaced Persons	Group Grievance	Human Flight	Uneven Development	Economy	Legitimacy of the State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Factionalized Elites	External Intervention
2006	104.6	8.8	5.0	8.8	8.0	8.3	8.4	9.4	9.3	9.6	9.4	9.6	10.0
2007	100.9	8.6	4.2	8.0	8.0	8.2	8.4	9.2	9.0	9.1	9.3	9.3	9.6
2008	99.3	8.5	4.2	8.0	8.0	8.2	8.3	9.0	8.8	8.9	8.9	8.9	9.6
2006 to 2007	▼	▼	▼	▼	◄►	▼	◄►	▼	▼	▼	▼	▼	▼
2007 to 2008	▼	▼	◄►	◄►	◄►	◄►	▼	▼	▼	▼	▼	▼	◄►

Fonte: www.fundforpeace.org

Da análise destas tabelas, verifica-se que de acordo com a Freedom House, cujos índices são amplamente reconhecidos pela comunidade acadêmica e pelos organismos internacionais, houve uma discreta melhoria do país no que diz respeito às liberdades. O Haiti transitou do estado de *Not Free* para *Partly Free* em 2007 e manteve o mesmo status e os mesmos índices de direitos políticos e liberdades civis em 2008. Comparando os índices durante a UNMIH e a MINUSTAH, constata-se que em 2008 se alcançou exatamente os mesmos resultados de 1996.

Dos sete índices do CIFP um permanece com o mesmo resultado – durabilidade do regime – e apenas um – PIB per capita – apresenta melhores resultados ao final do período analisado. Poderíamos concluir então que a estabilidade política e o desempenho econômico do Haiti teriam piorado durante a MINUSTAH, mas essa análise fica prejudicada pelo fato de que só existem dados disponíveis para os anos de 2005 e 2006.

Cruzando a tabela de desempenho econômico do CIFP com dados do FMI, verifica-se, porém, que em 2007 houve um aumento da taxa de crescimento do PIB de 2,3% para 3,4%, um aumento do PIB per capita de US$ 570.4 para US$ 711.1 e uma queda da inflação de 12,4% para 7,9%. Já em 2008, houve uma queda da taxa de crescimento do PIB para 1,3%, um aumento do PIB per capita para US$ 791.2 e um aumento da inflação para 20,8%.[133] Sobre os dados de 2008, porém, deve-se considerar o fato de que o país foi devastado durante a temporada dos furacões e começou a sentir os efeitos da recente crise financeira mundial.

Os índices econômicos do Failed States Index (FSI) também mostram uma melhoria na situação do país a partir de 2006, quando ele ocupava a 8ª pior posição no ranking dos Estados fracassados, até alcançar a 14ª posição em 2008.

Consolidando todos estes dados disponíveis constata-se então que o desempenho econômico do Haiti melhorou durante o período de intervenção da MINUSTAH, embora ele ainda seja insuficiente para alterar significativamente as condições de vida da população.

Como a tabela de governança e estabilidade política do CIFP também não dispõe dos dados para os anos de 2007 e 2008, é preferível considerar a análise da Freedom House que considera que o país evoluiu nestes aspectos de 2003 em diante.

É importante destacar ainda que todos os índices políticos/militares e sociais da tabela do FSI apresentam uma melhoria na situação do país a partir de 2006.

Baseando-se portanto nestes indicadores, pode-se concluir que, de maneira geral, a MINUSTAH, se considerarmos o período de 2004 a 2008, foi bem sucedida e contribuiu positivamente para a construção do Estado e a democratização do Haiti.

Diante dos resultados obtidos, algumas lições aprendidas merecem destaque:

- Não existem soluções rápidas para os problemas do Haiti e a intervenção da ONU deve ser duradoura;
- A reforma do setor de segurança é um pré-requisito importante para garantir estabilidade e segurança no Haiti;

---

[133] De acordo com o site do FMI. Disponível em: <http://www.imf.org>. Acesso em: 29 de abril de 2009.

- O programa de DDR precisou ser adaptado à realidade do Haiti e do conflito que gerou a intervenção da ONU;
- Há necessidade de maior integração da MINUSTAH com as agências civis da ONU e com as ONGs haitianas e internacionais; e
- A maior contribuição da MINUSTAH para a democratização do Haiti tem sido o apoio à organização de eleições.

Em virtude da fragilidade institucional do Haiti e do seu histórico de instabilidade política é possível deduzir que o processo de construção do Estado e democratização do país requer um prazo bastante longo para alcançar os êxitos esperados pela comunidade internacional. Em 2004, o Secretário-Geral da ONU Kofi Annan afirmou que *"[...] O Haiti necessitará nossos recursos e nosso apoio por um longo tempo. [...] Será necessário um esforço de longo prazo – 10 anos ou mais – para ajudar a reconstruir a polícia, o judiciário e os serviços sociais básicos como a saúde e a educação".*[134] Na mesma época, o assessor especial do Secretário-Geral para o Haiti, John Reginald Dumas, declarou que *"a operação de paz deve permanecer por 20 anos, prazo necessário para restabelecer o estado de direito no Haiti".*[135]

Para Enrique ter Horst, ex-SRSG da UNMIH, *"the international support effort to put Haiti back together again needs to be organized on a much larger scale and with more time, probably over a period of 15-20 years, and to be carried out in a predictable and sustained manner, with long-term programmes directly managed by the multilateral financial institutions".*[136]

Na avaliação do General Elito, ex-Force Commander da MINUSTAH, *"a Missão terá que ficar no país até a PNH ter condições de assumir – como Polícia e Exército – a segurança e a estabilização do país. Este é um objetivo de médio e/ou longo prazos".*[137]

Na opinião do General Paulo Humberto, ex-Comandante do BRABATT,

> O mais importante é avaliar a capacidade do país de caminhar sozinho dentro de um estado de segurança e normalidade e retirar-se gradativamente. Um país pobre e carente como o Haiti necessitará sempre de ajuda externa, mas isto não significa que os agentes de ajuda devam estar dentro do país realizando políticas de reconstrução e segurança.[138]

---

[134] ANNAN, Kofi A. Haiti: This time we must get it right. Wall Street Journal, 16 Mar 2004.
[135] MALONE, David M.; EINSIEDEL, Sebastian von. Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? p. 165.
[136] HORST, Enrique ter. El Salvador and Haiti Revisited: The Role of the UN Peace Operations. p. 169.
[137] SIQUEIRA, José Elito Carvalho. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[138] OLIVEIRA, Paulo Humberto César de. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.

Para o General Santos Cruz, outro ex-Force Commander da MINUSTAH,

> A MINUSTAH é uma missão de estabilização e isso significa criar condições para que as demais áreas – política, econômica, social, etc. – tenham o mínimo de condições para serem levadas adiante. No momento, poderia ser feita uma associação com as eleições presidenciais de 2010, a fim de consolidar o processo político e também 2011 porque se espera que a PNH irá atingir o efetivo de 14.000 homens, um mínimo para se ter um bom índice numérico de policiais".[139]

O Coronel Novaes, ex-Comandante do BRABATT e do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) do Exército Brasileiro, tem opinião semelhante:

> O mínimo que a MINUSTAH deverá ficar no país é o tempo necessário para que a PNH tenha capacidade de estabelecer a segurança sem nenhum tipo de apoio internacional. A previsão para isso é 2011, sem que haja nenhum tipo de percalço. Além desse objetivo, há outros no campo da democracia e no desenvolvimento de outras instituições, que poderão levar mais tempo para que se estabilizem, mas a segurança é um fator decisivo nesse cálculo. Pode-se fazer um paralelo com a saída dos americanos do Iraque, que trabalham prioritariamente no desenvolvimento das forças de segurança locais para assumirem o papel hoje cumprido por tropas internacionais.[140]

A reforma do setor de segurança é requisito fundamental para a estabilidade e a segurança do Haiti. Em razão disso, a reforma da PNH tem sido uma das maiores prioridades da MINUSTAH.

No final de 2007, a PNH e a MINUSTAH estavam confiantes em que finalmente a prevenção e o combate ao crime alcançavam bons resultados. A intensificação das ações de patrulhamento das ruas e dos checkpoints móveis produzia o efeito dissuasório desejado nas áreas metropolitanas, onde a insegurança continuava concentrada. Com o trabalho da PNH e da MINUSTAH e a ajuda da população, o número de sequestros, por exemplo, vem caindo desde 2006:

Tabela 11 – Estatística de sequestros no Haiti (Jan/2006-Jun/2008)

SEQUESTROS		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
2006	**CASOS**	55	14	22	14	16	30	55	80	45	27	78	64	500
	VÍTIMAS	91	17	23	14	32	35	68	119	67	31	96	129	722
2007	**CASOS**	40	35	24	22	13	10	9	15	14	16	21	28	237
	VÍTIMAS	43	30	25	22	13	11	18	30	19	21	24	37	293
2008	**CASOS**	21	31	34	33	36	7	--	--	--	--	--	--	162
	VÍTIMAS	27	34	40	37	39	7	--	--	--	--	--	--	184

Fonte: Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 28, 18 de setembro de 2008, pág. 30.

[139] CRUZ, Carlos Alberto dos Santos. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[140] MIRANDA, André Luis Novaes. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.

A UNPOL e o SRSG Hédi Annabi atribuem a melhoria da situação de segurança em 2008, apesar dos casos de sequestro, ao aumento de efetivos da PNH, a melhor colaboração com a MINUSTAH e a maior cooperação da população haitiana.

O povo haitiano também tem essa percepção de que a situação de segurança melhorou bastante desde o início da MINUSTAH. De acordo com Rosny Smarth, Primeiro-Ministro do Haiti de Fev/1996 a Jun/1997,

> De todas as ações da ONU no Haiti, a mais visível é a ação de segurança para garantir a vida e o patrimônio da população realizada pela MINUSTAH em coordenação com a PNH. No Haiti é esse tipo de ação que tem prioridade e que mais chama a atenção. As ações da MINUSTAH têm evitado que o país caia numa nova ditadura ferrenha e no caos total. Elas têm permitido ressuscitar a esperança democrática e pensar em um desenvolvimento pacífico. Ultimamente, graças ao trabalho da polícia com o apoio da MINUSTAH, tem-se avançado no controle dos sequestros e no desmantelamento das gangues. Sabe-se que a MINUSTAH e as polícias de vários países ajudam a fortalecer e a profissionalizar a PNH. Isto traz um grande alívio e pode estabelecer as condições de segurança para um bom desenvolvimento econômico e social, condição *sine qua non* para retirar o país da crise que vem sofrendo desde algumas décadas.[141]

Segundo o Coronel Menezes, ex-Assistente do Force Commander da MINUSTAH,

> As ações mais importantes na reforma da PNH têm sido a formação, a orientação e o monitoramento dos integrantes da PNH. Os resultados são vistos no incremento da segurança pública devido ao maior número de policiais nas ruas e ao bom desempenho dos novos policiais. O sucesso destas ações da ONU têm tido muita visibilidade no Haiti.[142]

Todavia, em abril de 2008 a violência em Porto Príncipe e outras cidades ressaltou a natureza frágil da situação de segurança obtida desde o início do governo Préval. Os violentos distúrbios mostraram que a PNH ainda é muito dependente do apoio da MINUSTAH e que ela ainda não está totalmente capacitada para garantir a ordem pública e a estabilidade do país, embora seus efetivos tenham aumentado de 1.500 policiais, em março de 2004, para 8.300, em novembro de 2008. A meta do Diretor Geral da PNH, Mario Andrésol, é formar mais 2.400 cadetes entre outubro de 2008 e outubro de 2009, aumentando o efetivo da PNH para 9.500 até a metade de 2009 e para 14.000 policiais até 2011.[143]

Na opinião do General Santos Cruz, *"os melhores resultados obtidos na reforma da PNH foram o aumento do número de policiais e a qualidade da ação policial. Como lição*

---

[141] SMARTH, Rosny. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[142] MENEZES NETO, José Bezerra de. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[143] Crisis Group Latin America and Caribbean Briefing Nº 19, 3 de março de 2009, p. 8.

aprendida, tem que haver uma constância de recursos oriundos de doações, a fim de que se tenha um orçamento permanente e o programa de reformas continue progredindo".[144]

No caso do Haiti, a segurança é também um pré-requisito para o desenvolvimento. Apesar dos esforços da MINUSTAH para que os recursos fossem liberados o mais cedo possível, a comunidade internacional e, principalmente, os doadores sempre condicionaram as doações, entre outros requisitos, à melhoria da situação de segurança do país. Segundo este raciocínio, sem a segurança não é possível conduzir as reformas políticas e econômicas, a ajuda humanitária e a democratização do país. Na verdade, a segurança também é consequência do desenvolvimento, mas esta visão tem sido relegada a um segundo plano. O General Heleno, primeiro Force Commander da MINUSTAH, não concorda com essa estratégia de condicionalidades de ajuda empregada pelos países doadores:

> Várias vezes externei minha discordância quanto à estratégia adotada pela comunidade internacional em relação ao Haiti. Fazia eco às manifestações de desapontamento do Embaixador Juan Gabriel Valdés, Representante Especial do Secretário-Geral da ONU e Chefe da Missão, e dos governos dos países latinos. Considero primordial que alguma coisa aconteça de prático e visível, em termos de reconstrução nacional.[145]

O mandato inicial da MINUSTAH determinava a implementação de um programa de DDR tradicional, mas a situação existente quando do desdobramento da Missão em 2004 não era compatível com uma abordagem clássica de DDR. Assim mesmo, tentou-se implantar o DDR tradicional e foi perdido muito tempo para se perceber que essa abordagem não funcionaria no Haiti.

De acordo com o General Vilela, ex-Comandante da Brigada Brasileira de Força de Paz no Haiti,

> As ações mais importantes do Programa de DDR foram as dispensadas aos ex-militares, que de fato eram um grupo armado e identificado como parte do conflito, com interesses definidos. O programa resultou na desistência e no desânimo para a luta de parcela significativa desse grupo. Como lição aprendida há necessidade desse programa ser mais bem estruturado, permitindo a imediata inserção desses elementos na sociedade haitiana.[146]

O Coronel Santiago, ex-Comandante do BRABATT, tem a mesma opinião sobre o assunto: *"Me parece que o DDR aplicado aos ex-militares foi um exemplo de sucesso. Como*

---

[144] Op. cit.
[145] PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. Military Review, edição brasileira, Jan-Fev 2007, pág. 13.
[146] MORGERO, João Carlos Vilela. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.

resultado principal verifiquei que os ex-militares deixaram de ser um grupo adverso. Como lição aprendida destaco a necessidade de aplicar o DDR oferecendo, de imediato, as condições necessárias para a reintegração daqueles que fazem parte do programa".[147]

O Coronel Fioravante, outro ex-Comandante do BRABATT, alerta para as consequências de uma reintegração deficiente:

> O plano de desmobilização e reintegração não obteve êxito. O governo não pagou integralmente a indenização aos ex-militares e poucos foram reintegrados, fazendo parte da PNH e de outros órgãos governamentais. Creio que o governo deveria ter honrado com os compromissos indenizatórios, procurando não deixar militares treinados e frustrados sem empregos e com armas (mesmo obsoletas) nas mãos. Apesar de hoje a preocupação com a violência estar focada nas gangues que buscam se rearticular, creio que no futuro próximo, com a saída da ONU, a massa de ex-militares desempregados, armados e ainda com noção militar, poderá se constituir em um perigoso foco de tensão.[148]

Já em relação às gangues armadas os resultados foram insatisfatórios, o que torna claro que o DDR tradicional não era o programa mais adequado. Segundo o Coronel Novaes,

> Sob pressão, as gangues entregaram algumas armas e deixaram de atuar ostensivamente nos bairros. Os resultados não foram satisfatórios porque somente foram entregues armas velhas e obsoletas. Ainda há muitas armas circulando clandestinamente no país. O DDR tem que ter a participação do governo do Haiti, que deve decidir que tipo de anistia oferecerá a bandidos com processos na justiça ou simplesmente procurados pela polícia. O processo é completamente diferente daqueles entre facções de guerrilheiros ou paramilitares que assinam um acordo de paz, que ocorrem, basicamente, em outras missões da ONU.[149]

Na opinião do General Floriano Peixoto, ex-Chefe da Seção de Operações da Brigada Brasileira de Força de Paz no Haiti e atual Force Commander da MINUSTAH,

> Esse programa não foi bem sucedido no Haiti por inúmeras razões, entre elas a relutância na entrega das armas; por não existir uma medida compensatória vantajosa nem uma punição pela não obediência; pela autorização constitucional que os haitianos têm para possuir armas em suas residências e por esse assunto não ser o de maior prioridade no elenco das demais tarefas que devem ser executadas pela MINUSTAH.[150]

Para o Tenente-Coronel Taranto, ex-Assistente do Force Commander da MINUSTAH, *"não houve avanços visíveis em relação ao desarmamento. Não adianta pregar o*

---

[147] SANTIAGO, Luiz Augusto de Oliveira. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[148] SILVESTRE NETO, Pedro Antônio Fioravante. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[149] Op. cit.
[150] VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.

desarmamento se a população não se sente segura em relação à atuação da PNH. Não há incentivos que os levem a entregar as armas e a insegurança familiar em que vivem impede-os de fazê-lo espontaneamente".[151]

Devido às dificuldades de implementação de um DDR tradicional a MINUSTAH reestruturou significativamente a abordagem de DDR a fim de encontrar uma solução sob medida para a situação peculiar do Haiti. Na prática significou o estabelecimento de um Programa de Redução da Violência nas Comunidades. O novo programa tem a vantagem de estar centrado nas comunidades e é mais compatível com a natureza do conflito para o qual o DDR tradicional não é adequado. A mudança de estratégia e de mandato de DDR no Haiti foi uma lição aprendida importante que tem o potencial de contribuir para uma redução da violência no país.

O trabalho de ajuda humanitária realizado pela MINUSTAH, em coordenação com o governo haitiano, as agências civis da ONU e as ONGs haitianas e internacionais tem melhorado as condições de vida da população. As ações mais importantes têm se concentrado na estação dos furacões (Jul a Nov) para prestar auxílio às vítimas das catástrofes. De acordo com o General Floriano Peixoto,

> As ações humanitárias mais expressivas ocorreram durante os furacões de 2004 e 2008, em que a cidade de Gonaives foi duramente afetada pelas tormentas. A MINUSTAH, em especial seu componente militar, foi empregada em ações de socorro, resgate, suprimento médico, distribuição de água e alimentos e segurança. Isso também contribuiu para aumentar a confiança do povo haitiano na Missão.[152]

Uma lição importante e que pode salvar muitas vidas humanas é que os planos de contingência para os desastres naturais precisam ser revisados e melhorados anualmente pela MINUSTAH e por todos os demais órgãos envolvidos.

Outra lição aprendida é que há necessidade de uma maior integração da MINUSTAH com as agências civis da ONU e com as ONGs haitianas e internacionais. No entanto, há uma série de dificuldades para essa integração, sobretudo em relação ao papel que o componente militar deve desempenhar nas tarefas de ajuda humanitária, pois, historicamente, registram-se desentendimentos entre forças militares e organizações humanitárias, consequência da falta de compreensão mútua.[153]

---

[151] TARANTO, Alfredo Santos. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[152] Op. cit.
[153] PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. Military Review, edição brasileira, Jan-Fev 2007, pág. 11.

No Haiti, a força militar tem sido acionada para prover a segurança de várias atividades desenvolvidas pelas agências, incluindo numerosas escoltas de comboios de ajuda humanitária. Contudo, existe um aspecto responsável por fortes divergências sobre esse apoio: o fornecimento de ajuda humanitária (água, comida, medicamentos, tratamento de saúde, etc.) diretamente pelos contingentes militares. Boa parte destas organizações e alguns especialistas em ajuda humanitária acreditam que a força militar não deve se envolver de modo direto em ajuda humanitária, dedicando-se exclusivamente às tarefas de segurança.[154] Na opinião do General Heleno,

> Ainda que tal pensamento se baseie em algumas razões coerentes e sensatas (como necessidade de neutralidade, impactos na economia informal, etc.), o caso do Haiti é especial. Todos os contingentes, diante da ausência do Estado e na ânsia de obter melhor apoio da população, em um país onde as promessas de ajuda jamais foram cumpridas, empregam recursos próprios em prol da melhoria de vida dos favelados.[155]

Uma prova dessa divergência entre as organizações de ajuda humanitária e os contingentes militares no que diz respeito a esse conflito de responsabilidades é que a MINUSTAH suspendeu a realização de exames médicos em apoio à população durante as operações depois que as agências humanitárias reclamaram que essa tarefa era inapropriada para médicos militares.[156]

Michael Dziedzic e Robert M. Perito, num relato sobre as operações contra as gangues armadas em Cité Soleil, afirmaram que *"as agências humanitárias foram relutantes em comprometer seu "espaço humanitário" (ou sua capacidade de ter acesso às populações carentes) pela associação dos seus esforços de assistência com o uso da força contra grupos armados ilegais".*[157]

Apesar das dificuldades, o bom trabalho dos contingentes militares no esforço de ajuda humanitária tem sido reconhecido pela população haitiana, por diversas organizações estrangeiras e pela mídia. Neste contexto, entre outras tropas de diversas nacionalidades que integram a Força Militar da MINUSTAH, o Batalhão Brasileiro (BRABATT) tem se destacado por seu entusiasmo e competência na execução de ações humanitárias. Os textos a seguir são exemplos disso:

---

[154] Loc. cit.
[155] Loc. cit.
[156] Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 21, 18 Jul 07, p. 6.
[157] DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince, p. 10.

> Although the main military operations ended in February, UN security rules prevented UN agencies from entering Cité Soleil without an escort until late April. During this period, **especially the Brazilian peacekeepers were keen to undertake humanitarian projects**, both to alleviate the desperate social situation and to win over the population. Emergency efforts included a temporary health centre in Even's former Jamaica base and several building and clean-up projects around the military strong points.[158]

> After the gangs had been successfully driven out of Cité Soleil […] the Brazilian military used its own personnel, equipment, and funds to distribute food rations as an interim measure and conduct cleanup projects, including refurbishing the city hall so that authorities could assume their functions. **The impact was magnified by the Brazilian military's emphasis on community involvement**, turning projects into street parties complete with music and refreshments.[159]

O BRABATT também está conseguindo melhorar o relacionamento com as agências da ONU, governo haitiano, ONGs e outros organismos internacionais. O Batalhão possui um oficial de estado-maior e alguns auxiliares especificamente para esse fim. Além de escoltas e segurança específica para ações de ajuda humanitária e de desenvolvimento, a Unidade também participa ativamente de vários projetos de impacto rápido e outros de várias naturezas diferentes (uni ou multilateralmente), além de ações de defesa civil em catástrofes naturais e acidentes.[160]

Na opinião do Coronel Novaes, *"Os militares podem e devem se envolver em ações desse tipo, com ou sem parceria civil, principalmente nas primeiras fases da operação, momento no qual os níveis de segurança ainda não são satisfatórios e quando os civis ainda não estão totalmente desdobrados e na plenitude de sua capacidade logística".*[161]

Outra constatação que serve como lição aprendida é que a maior contribuição da MINUSTAH para a democratização do Haiti tem sido o apoio à organização de eleições.

Em razão do histórico de violência nas eleições haitianas, a segurança do processo eleitoral sempre foi uma preocupação vital. No entanto, a despeito das inúmeras dificuldades encontradas, as eleições realizadas desde o início da MINUSTAH foram consideradas bem sucedidas, permitindo que o povo haitiano exercesse seu voto em eleições livres, justas e pacíficas.

Em 2006, houve a participação de 45 partidos políticos e 33 candidatos à presidente e mais de 60% dos eleitores foram às urnas na eleição presidencial e no primeiro turno das eleições parlamentares. O Haiti, com apoio da MINUSTAH e da comunidade internacional,

---

[158] Crisis Group Latin America/Caribbean Report Nº 21, 18 Jul 07, p. 6. Grifo nosso.
[159] DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. Loc. cit. Grifo nosso.
[160] MIRANDA, André Luis Novaes. Entrevista por meio eletrônico em Abril de 2009.
[161] Loc. cit.

conseguiu realizar eleições com alto índice de comparecimento dos eleitores, alto nível de credibilidade, num ambiente de relativa segurança e num prazo relativamente curto depois do início da intervenção da ONU.

Na avaliação do General Elito,

> As ações mais importantes para a democratização do Haiti foram certamente o planejamento e a execução das eleições presidenciais, parlamentares e municipais em 2006. Os resultados foram ótimos, porém a custos elevadíssimos. É um país que tem eleições sempre (para um terço dos deputados e senadores) e elas formam-se em um grande "negócio".[162]

Para o General Vilela,

> A ação mais importante para a democratização do Haiti foi o trabalho desenvolvido para a realização da eleição presidencial. Apesar dos vários adiamentos, ela aconteceu e seus resultados foram respeitados pela população no exercício de sua cidadania. Isso só foi possível com o apoio dos países que participavam da MINUSTAH.[163]

Apesar dos êxitos alcançados na organização de eleições, sabe-se que o processo de democratização do Haiti exige muito mais resultados concretos e duradouros do que a mera existência de eleições livres, justas e periódicas.

É bem verdade que para Przeworski et.al. (1996) e outros autores, a alternância de poder é considerada condição básica para a democratização, o que ressalta a importância das eleições. Mas para Dahl, em "Poliarquia", contestação e participação também são condições necessárias para classificar um regime como democrático. Isto implica o atendimento continuado das necessidades do cidadão, sem qualquer distinção; ou seja, todos devem ter iguais oportunidades para formular suas preferências, manifestar publicamente suas opiniões e receber, por parte do governo, igualdade de tratamento.

Se, além disso, recorrermos ao conceito de *procedural mínimo* de O'Donnell e Schmitter (1987), voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição interpartidária, reconhecimento das associações voluntárias e responsabilidade executiva dos governantes são requisitos para uma democracia. Se acrescermos a isso outras condições, tais como a solução do conflito interno armado, território e eleitores bem definidos, chegaremos ao conceito de *procedural mínimo expandido,* de Collier (1997), O'Donnell (1997) e Linz & Stepan (1996).

---

[162] Op. cit.
[163] Op. cit.

Diante da teoria de democratização e da prática do que está sendo realizado pela MINUSTAH e pela comunidade internacional para reconstruir o Estado haitiano e redemocratizar o país, verifica-se que ainda há um caminho muito longo a percorrer para que o Haiti seja reconhecido como uma democracia estável.

3.5 Conclusão

A crise que aconteceu no Haiti em 2004 pode ser atribuída ao fracasso do governo haitiano e da comunidade internacional, desde a primeira intervenção da ONU em 1993, em fazer um esforço coordenado e conjunto para alcançar a estabilidade política e melhorar os padrões de vida da população.

Infelizmente, mesmo depois de dez anos de esforços na construção do Estado e na sua democratização, as condições políticas, econômicas e sociais do país não melhoraram. A fraca capacidade de governança, a pobreza e a insegurança generalizadas, a estagnação e a desigualdade econômica e social, o analfabetismo e a falta de uma democracia eficaz ainda caracterizavam o Haiti.

Foi nesse contexto que, em fevereiro de 2004, o Conselho de Segurança da ONU autorizou a execução de mais uma intervenção do Capítulo VII no Haiti – a United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) – a fim de restaurar a lei e a ordem e impedir a deterioração da situação humanitária.

Esta nova intervenção foi estabelecida através da Resolução 1529 do Conselho de Segurança da ONU, de 29 de fevereiro de 2004, que enfatizava a necessidade de se criar um ambiente seguro e estável no Haiti que garantisse o respeito aos direitos humanos e o bem-estar da população.

No discurso desta resolução e de todas as demais que a sucederam percebe-se nitidamente que ainda persistia, como no período entre 1993 e 1996, a preocupação com a ameaça à paz, à segurança e à estabilidade regional. Todavia, é possível constatar que, em contraste com as resoluções para a UNMIH, passou a existir forte preocupação com a segurança humana, ainda que este conceito não tenha sido usado de maneira explícita pelo Conselho de Segurança da ONU. Assuntos como promoção e proteção aos direitos humanos; assistência humanitária; promoção da igualdade de gênero; combate à fome e à pobreza; proteção de civis; proteção da mulher e das crianças; combate à violência sexual; combate à impunidade; prevenção e controle do HIV, da AIDS e de outras doenças transmissíveis; proteção de refugiados e deslocados e desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR),

que têm como alvo principal o cidadão e não o Estado nacional, aparecem explicitamente em todas as resoluções da MINUSTAH.

A MINUSTAH tem adotado uma série de programas para a reforma do setor de segurança, a reforma dos sistemas judicial e penal, o desenvolvimento econômico e social e a democratização do Haiti. Estes programas são muito semelhantes aos que foram implementados pela UNMIH. Em outras áreas, contudo, alguns dos programas introduzidos pela MINUSTAH foram modificados ou aperfeiçoados em função das lições aprendidas da UNMIH. O programa de DDR é um dos que mais representa essas mudanças e também um dos que mais aplicam na prática o discurso da segurança humana.

Diferentemente do que aconteceu na UNMIH, o DDR foi uma tarefa explicitamente imposta no mandato da MINUSTAH, o que demonstra a importância que lhe foi atribuída desde o início da intervenção. Após sua transformação em Programa de Redução da Violência, ele tem promovido o retorno de ex-membros de gangues para suas comunidades, reforçado a capacidade das comunidades resolverem conflitos pacificamente, promovido a cultura da paz, atendido às vítimas da violência e apoiado a criação de muitos empregos temporários.

Em relação aos resultados da missão, percebe-se que eles já são visíveis em quase todas as áreas, mas a ONU tem sido muito bem sucedida particularmente na manutenção de um ambiente seguro e estável, requisito fundamental para garantir as condições para as reformas políticas, econômicas e sociais que poderão retirar o Haiti da espiral de autoritarismo, violência e miséria na qual ele está envolvido há tantos anos.

Da análise da intervenção da ONU no Haiti de 2004 a 2008, pode-se afirmar, portanto, que a MINUSTAH tem sido um sucesso como operação de paz e que ela tem atingido, em muito pouco tempo, resultados que outras missões anteriores não foram capazes de conquistar e, acima de tudo, manter. É possível afirmar, também, que os êxitos da Missão, em relação à abordagem da segurança humana, podem ser medidos não somente por sua presença no discurso, ou na subsequente implantação de políticas e atividades que traduzem a evolução da teoria para a prática, mas sobretudo pelos resultados concretos obtidos na melhoria da segurança e do bem-estar da população haitiana.

Conclui-se, portanto, que em virtude dos esforços da MINUSTAH estarem centrados predominantemente na segurança humana, sem, no entanto, terem sido abandonadas as preocupações com a segurança do Estado haitiano e a segurança internacional, houve maior contribuição para o progresso na construção do Estado e na democratização do país, com destaque sobretudo para os êxitos, embora ainda discretos, que vêm sendo alcançados na

manutenção da segurança pública, na redução da violência, na promoção dos direitos humanos, na reforma da polícia e na realização de eleições democráticas.

O progresso continuado do processo de construção do Estado e democratização do país requer comprometimento vigoroso e esforços sustentados do governo do Haiti, com o apoio imprescindível da MINUSTAH e da comunidade internacional, a fim de permitir o desenvolvimento econômico e social desse país que tem sido afligido há tanto tempo pela pobreza, agitação e violência. Só assim haverá a esperança de um futuro melhor para o povo haitiano.

"In Haiti I believe nothing I hear and only half of what I see."
Gerald A. Drew

"Peacekeeping is not a job for soldiers, but they are the only ones who can do it".
Dag Hammarskjold (UN Secretary General, 1953 – 1961)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qual a contribuição das intervenções da ONU para a construção do Estado e a democratização do Haiti? A segurança humana está sendo incorporada significativamente ao discurso e às práticas operacionais da MINUSTAH? Isto vem trazendo resultados melhores para a população haitiana do que os que foram alcançados pela UNMIH?

Este trabalho teve como principal objetivo responder a estes questionamentos, pela comparação entre duas intervenções da ONU no Haiti, a UNMIH (1993-1996) e a MINUSTAH (2004-2008), respectivamente antes e depois do surgimento do conceito de segurança humana e de sua introdução na agenda internacional.

Para atingir esse objetivo foram utilizadas as ferramentas teóricas do método comparado para determinar que variáveis foram responsáveis pelos diferentes resultados do processo de construção do Estado e democratização do Haiti. Utilizou-se a técnica de mais semelhanças e uma diferença, ou seja, igualando as demais variáveis e considerando somente as intervenções da ONU como variável mutável. As variáveis independentes analisadas foram o legado histórico (variável antecedente); o conflito interno (variável antecedente) e as intervenções da ONU (variável principal). As variáveis dependentes analisadas foram a construção do Estado e o processo de democratização.

A partir de um exame dos antecedentes históricos e das duas crises que provocaram as intervenções de 1993 e 2004, o presente trabalho baseou-se em fontes primárias e secundárias para a elaboração de uma análise comparativa dessas intervenções visando a avaliar a contribuição para a construção do Estado e a democratização do Haiti.

A hipótese principal da pesquisa destacava que a introdução do conceito de segurança humana na MINUSTAH, implícito em suas resoluções, mandatos e práticas operacionais, contribuiu positivamente para um processo de construção do Estado e democratização mais amplo do que o ocorrido durante a UNMIH.

Até 1994, a segurança era tratada somente num contexto de segurança nacional, segurança internacional ou segurança do Estado. O conceito de segurança nacional tem por objetivo principal manter a integridade territorial do Estado e garantir a proteção dos seus cidadãos contra ameaças externas. A partir de 1994, a ONU ampliou o conceito de segurança

pela introdução formal do conceito de segurança humana que, em contraste com a segurança nacional, tem por objetivo principal proteger o cidadão de todas as ameaças, incluindo aquelas que possam ser impostas pelo próprio Estado. Em resumo, enquanto a segurança nacional visa à relação entre os Estados, a segurança humana visa à relação entre os Estados e seus cidadãos.

Analisando os antecedentes históricos do Haiti, verificou-se que a característica preponderante que marca a errante trajetória do país é a sua instabilidade política e institucional e que esta é decorrente, principalmente, da cultura política do autoritarismo; da violência crônica e da corrupção da elite econômica dominante no país.

Nesse contexto, foi possível constatar que a UNMIH – uma intervenção centrada na segurança do Estado haitiano e na segurança internacional – alcançou alguns bons resultados de maneira geral, mas a Missão terminou antes que uma administração haitiana competente fosse criada, instituições democráticas autossuficientes estivessem funcionando ou reformas econômicas significantes e duradouras fossem implantadas. Restou ainda à comunidade internacional e aos próprios haitianos a decepção de ver que a maioria dos resultados positivos atingidos no Haiti desapareceu depois que o mandato da UNMIH foi encerrado em 1996.

A conclusão principal em relação à intervenção de 1993-1996 é que a motivação por trás do discurso, as práticas operacionais adotadas e os resultados obtidos contribuíram muito mais para garantir a segurança internacional, evitando o iminente colapso do Haiti e o contágio que esta situação poderia gerar no entorno regional, do que para garantir a segurança humana ou a proteção da população civil.

Conclui-se, também, que em virtude dos esforços da UNMIH estarem precipuamente centrados na segurança do Estado haitiano e na segurança internacional, houve pouca contribuição para o progresso na construção do Estado e na democratização do país, com destaque apenas para um relativo êxito na reforma da polícia e na realização de eleições, mas não houve resultados visíveis para a melhoria das condições de vida e bem-estar da população haitiana. Principalmente, não se criaram as condições para que, uma vez concluída a Missão, os próprios haitianos tivessem condições de dar seguimento aos esforços de desenvolvimento socioeconômico, favorecendo a sustentação das condições de *freedom from fear* e *freedom from want* tão dificilmente conquistadas pela estabilização promovida com o auxílio da intervenção internacional.

No que diz respeito à MINUSTAH – uma intervenção mais centrada na segurança humana do que na segurança internacional – percebe-se que os bons resultados já são

visíveis em quase todas as áreas, mas a ONU tem sido muito bem sucedida particularmente na manutenção de um ambiente seguro e estável, requisito fundamental para garantir as condições para as reformas políticas, econômicas e sociais que poderão retirar o Haiti da espiral de autoritarismo, violência e miséria na qual ele está envolvido há tantos anos.

A conclusão principal em relação à intervenção de 2004-2008 é que a MINUSTAH tem sido um sucesso como operação de paz e que ela tem atingido, em muito pouco tempo, resultados que outras missões anteriores não foram capazes de conquistar e, acima de tudo, manter. É possível afirmar, também, que os êxitos da Missão, sob o enfoque da segurança humana, podem ser medidos não somente por sua presença no discurso e nas práticas operacionais, mas sobretudo pelos resultados obtidos na melhoria da segurança e do bem-estar da população haitiana.

Os diversos índices apresentados – econômicos, sociais, políticos e de redução da violência – revelam nos últimos anos uma discreta melhoria para a população haitiana em virtude de o conceito de segurança humana ter sido integrado ao mandato da MINUSTAH e, principalmente, da capacidade da Missão de traduzir este conceito em ações práticas que contribuíram para esses bons resultados.

Conclui-se, ainda, que em virtude dos esforços da MINUSTAH estarem centrados predominantemente na segurança humana, houve maior contribuição para o progresso na construção do Estado e na democratização do país, com destaque especial para os êxitos que vêm sendo alcançados na manutenção da segurança pública, na redução da violência, na promoção dos direitos humanos, na reforma da polícia e na realização de eleições democráticas.

Finalmente, é possível concluir que, em comparação à UNMIH, o discurso e a prática da segurança humana têm influenciado positivamente os resultados obtidos pela MINUSTAH, contribuindo para processos mais amplos de construção do Estado e democratização do Haiti, o que confirma a hipótese apresentada no início desta dissertação.

O estudo de caso haitiano ilustra, portanto, a importância da segurança humana no papel desempenhado pelas novas operações de manutenção da paz complexas ou multidimensionais da ONU nas tarefas de reconstrução pós-conflito em Estados fracassados, com o objetivo de estabilizar o país, promover a democracia e reconstruir as suas instituições.

As considerações a seguir são algumas breves reflexões pessoais sobre a segurança humana, a situação do Haiti e o papel da MINUSTAH.

Embora o conceito de segurança humana venha aumentando sua importância e ganhando mais adeptos nos meios políticos e acadêmicos, muitos estudiosos ainda

questionam se ele representa uma mudança de paradigma. Em minha opinião, a segurança humana sempre será complementar à segurança nacional e internacional. Não há espaço para um paradigma centrado exclusivamente na segurança do cidadão numa comunidade internacional que se baseia na relação vertical entre Estados nacionais. O Estado continuará sendo o principal provedor de segurança e detentor do monopólio legítimo do uso da força e, por isso, não acredito que possa haver tensões entre essas duas categorias, mas sim um equilíbrio.

Mesmo no caso dos Estados frágeis, segurança estatal e segurança humana permanecem intimamente ligadas. A questão primordial é o estabelecimento de prioridades para atender às necessidades de ambas. O importante, nesse caso, é reconhecer o papel da ONU e da comunidade internacional na seleção e no atendimento de um adequado rol de prioridades nas diversas áreas que afetam a segurança.

O quadro de miséria, corrupção, instabilidade crônica e fragilidade política e institucional do Haiti, a despeito dos êxitos alcançados pela MINUSTAH sobretudo na área da segurança, indica que as condições que levaram à erupção da violência e ao colapso do Estado, tanto em 1993 como em 2004, ainda persistem e só poderão ser revertidas por um comprometimento firme e prolongado dos próprios haitianos e da comunidade internacional, especialmente dos países doadores.

A MINUSTAH é uma Missão de Estabilização e pode-se afirmar, depois de cinco anos de intervenção, que o Haiti está estabilizado, ou seja, foi atingido um ambiente seguro e estável depois que os grupos rebeldes de ex-militares e *chiméres* e as gangues armadas foram desarticuladas e neutralizadas por meio de um meticuloso trabalho de inteligência, seguido de operações de combate, normalmente em áreas urbanas, acompanhadas de ações de ajuda humanitária para preencher o vácuo deixado pelas forças adversas e para conquistar e manter o apoio da população.

O sucesso dessas operações no Haiti, a maioria delas planejada e conduzida por tropas brasileiras, certamente servirá de modelo para outras operações de paz do Capítulo VII ou para forças militares ou policiais de países que venham a enfrentar ameaças semelhantes. As lições aprendidas e as inovações no campo militar irão contribuir significativamente para o desenvolvimento da doutrina de emprego em operações de imposição da paz, contrainsurgência e combate em ambiente urbano, particularmente em operações de ocupação de bairros ou favelas caracterizados pela ausência de autoridades públicas e onde a conquista de corações e mentes é um requisito importante para o êxito da missão.

A tarefa mais difícil, porém, é a de reformar, preparar e equipar a PNH para, conforme o planejamento da ONU, atingir o efetivo de 14.000 policiais até 2011 e assumir a missão de manter um ambiente seguro e estável no Haiti, permitindo assim uma progressiva redução do efetivo militar até a retirada total das tropas. Diante do alto grau de politização e despreparo individual dos policiais e da falta de capacidade operacional e de recursos materiais da PNH para conter a crise de 2004, constatou-se que todos os esforços e recursos financeiros empregados nessa tarefa durante a UNMIH e as missões posteriores foram perdidos ao longo de uma década.

Uma retirada prematura da MINUSTAH, sem que o governo e suas instituições estejam preparados para assumir os destinos do país e sem projetos de desenvolvimento que produzam resultados concretos para a população, seria repetir os erros do passado e entregar o Haiti à própria sorte, pois enquanto não houver progressos substanciais nas condições de vida dos haitianos haverá mais crises, agitação e violência. O país ainda depende muito e continuará dependendo da ajuda internacional, mas também depende de vontade política, de um esforço de reconciliação nacional e de participação da iniciativa privada haitiana para implementar projetos e gerar empregos que criem novas possibilidades de melhoria de vida da população e que contribuam para o crescimento e o desenvolvimento econômico e social do Haiti.

Os desafios são grandes e ainda há muitos obstáculos a serem vencidos. Sob meu ponto de vista, somente uma permanência duradoura da MINUSTAH no Haiti, por um prazo total de 15 a 20 anos, aliada a um fluxo considerável e constante de ajuda financeira internacional para o investimento em projetos de infraestrutura e desenvolvimento, serão capazes de consolidar a democratização do país e a construção das instituições do Estado e renovar a esperança de um futuro melhor para o sofrido povo haitiano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVAREZ, Michael; CHEILUB, José Antonio; LIMONGE Fernando; PRZEWORSKI, Adam. Classifying Political Regimes. **Studies in Comparative International Development**, vol. 31, n. 2, Summer 1996.

2. ANNAN, Kofi A. Haiti: This time we must get it right. **Wall Street Journal**, 16 Mar 2004.

3. AXWORTHY, Lloyd. **Human Security*:* Safety for People in a Changing World**, Canada, Ottawa, 1999.

4. BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). Haiti: o Brasil e a MINUSTAH. **Cadernos GAP Conflitos I**, 2007.

5. BUNCE, Valerie. Should transitologists be grounded? **Slavic Review 54**, n. 1, p. 111-127, Spring 1995.

6. BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

7. CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. **Em nome da democracia: A OEA e a crise Haitiana – 1991-1994.** 1996. 240 p. Tese (Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília.

8. CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Política Comparada: Estado das Artes e Perspectivas no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, nº 54, 2º semestre de 2002.

9. CAVALCANTI, Carlos Alberto de Moraes. **O processo de democratização em Angola e Moçambique:** Um estudo comparativo. 2002. 137 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

10. CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002. 242 p.

11. COLLIER, David; LEVISTKY, Stephen. Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. **World Politics,** vol. 49, n. 3, Abril 1997.

12. COLLIER, Paul et al. **Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy**. World Bank Policy Research Report, Washington, DC, The World Bank, 5 June.

13. COSTELLO, Patrick; SANAHUJA, José A. Haiti: los desafíos de la reconstrucción. **Informe: Observatorio de Conflictos**, nº 1, 1996.

14. DAHL, Robert. **Poliarquia.** São Paulo: EDUSP, 1996.

15. DAUDELIN, Jean. **Human Security and Development Policy**. Otawa, Canada. The North-South Institute, 1999.

16. Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). **Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security**, Canada, 2000.

17. DINIZ, Eugênio. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

18. DOBBINS, James, et al. **America's Role in Nation-building: from Germany to Iraq.** RAND Corporation, 2003.

19. DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. **Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince**, United States Institute of Peace (USIP) Report, September 2008.

20. FERGUSON, James. **Papa Doc, Baby Doc: Haiti and the Duvaliers**. Oxford: Blackwell, 1987.

21. FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: Governo e organização no século XXI.** Rio de Janeiro: Rocco, 2005. 168 p.

22. ______. **O dilema americano: Democracia, poder e o legado do neoconservadorismo.** Rio de Janeiro: Rocco, 2006. 197 p.

23. HEINL, Robert Debs; HEINL, Nancy Gordon. **Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1995**. Lanham: University Press of America, 2005. 869 p.

24. HIPPEL, Karin Von. **Democracia pela força: intervenção militar dos EUA no mundo pós-guerra fria.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2003. 273 p.

25. HORST, Enrique ter. El Salvador and Haiti Revisited: The Role of the UN Peace Operations. **Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings**, vol. 2, Stockholm, Sweden: IDEA, 2006.

26. International Crisis Group Latin America. **A New Chance for Haiti?** Caribbean Report Nº 10, 18 Nov 2004.

27. ______. **Haiti: Justice Reform and the Security Crisis**. Latin America/Caribbean Briefing Nº 14, 31 Jan 2007.

28. ______. **Haiti 2009: Stability at Risk**. Latin America/Caribbean Briefing N°19. 03 Mar 2009.

29. ______. **Consolidating Stability in Haiti**. Latin America/Caribbean Report Nº 21. 18 Jul 2007.

30. ______. **Reforming Haiti's Security Sector**. Latin America/Caribbean Report Nº 28, 18 Set 2008.

31. KUMAR, Chetan. **Building Peace in Haiti.** Boulder, C.O., Lynne Rienner Publishers, 1998.

32. LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review (APSR)**, vol. 65, Sept. 1971.

33. LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

34. LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.). **On Security**. New York: Columbia University Press, 1995.

35. MALONE, David M. **Decision-Making in the UN Security Council – The Case of Haiti, 1990-1997.** Oxford, England: Clarendon Press, 1998.

36. MALONE, David M.; EINSIEDEL, Sebastian von. Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible? **International Relations**, vol. 20, Nº 2, 2006, p. 153-174.

37. MESSARI, Nizar. Existe um novo cenário de segurança internacional? En publicacion: **América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas.** José María Gómez. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004. p. 133-134.

38. MOBEKK, Eirin. MINUSTAH and the Need for a Context-Specific Strategy: The Case of Haiti, in **Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo**, eds. H. Hunggi & V. Scherrer DCAF, Geneva, Switzerland, 2008, pp. 113-168.

39. MONTEIRO, Leandro Nogueira. **O Conceito de Estado Fracassado nas Relações Internacionais:** Origens, definições e implicações teóricas. 2006. 152 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

40. MUGGAH, Robert; KRAUSE, Keith. A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti. **The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations**, Winter/Spring 2006, p. 129-130.

41. O'DONNELL, Guillermo. Illusions About Consolidation. In Larry Diamond et.al. **Consolidation the Third Wave of Democracies.** Baltimore: John Hopkins University Press, 1997.

42. O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe**. Transições do Regime Autoritário: Primeiras Conclusões.** São Paulo: Vértice, 1987.

43. OGATA, Sadako. The Human Security Commission's Estrategy. **Peace Review 16:1**, Março 2004. p. 25-28.

44. PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. O Componente Militar da MINUSTAH. **Military Review**, edição brasileira, p. 2-13, Jan-Fev 2007.

45. PRZEWORSKI, Adam. The Games of Transition, in Mainuaring, Scott, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela (eds.), **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective.** Notre Dame, Indiana: The Notre Dame University Press, 1992.

46. RUSTOW, Dankwart A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. **Comparative Politics**, vol. 2, n. 3, April 1970.

47. SCHMITTER, Philippe; KARL, Terry. The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go? **Slavic Review 53,** p. 173-185, Spring 1994.

48. SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialism and Democracy.** New York. Harper & Row, 1943.

49. SEINTENFUS, Ricardo. **Haiti: A Soberania dos Ditadores.** Porto Alegre: Solivros, 1994. 120 p.

50. SORJ, Bernardo. Segurança, Segurança Humana e América Latina. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, p. 41-59, 2005.

51. US ARMY PEACEKEEPING INSTITUTE. **Success in Peacekeeping: United Nations Mission in Haiti: The Military Perspective**. Carlisle Barracks, PA, 1996.

52. WALTER, Barbara F. **The Critical Barrier to Civil War Settlement.** International Organization 51: p. 335-364, 1996.

53. WANTCHEKON, Leonard. **Multilateral Intervention Facilitates Post Civil War Democratization.** Working Paper. Yale University: The Yale University Press, 1999.

54. WIARDA, Howard. **Introduction to Comparative Politics: concepts and processes.** Fort Worth, Philadelphia: Harcourt College Publishers, 2000, 2nd edition.

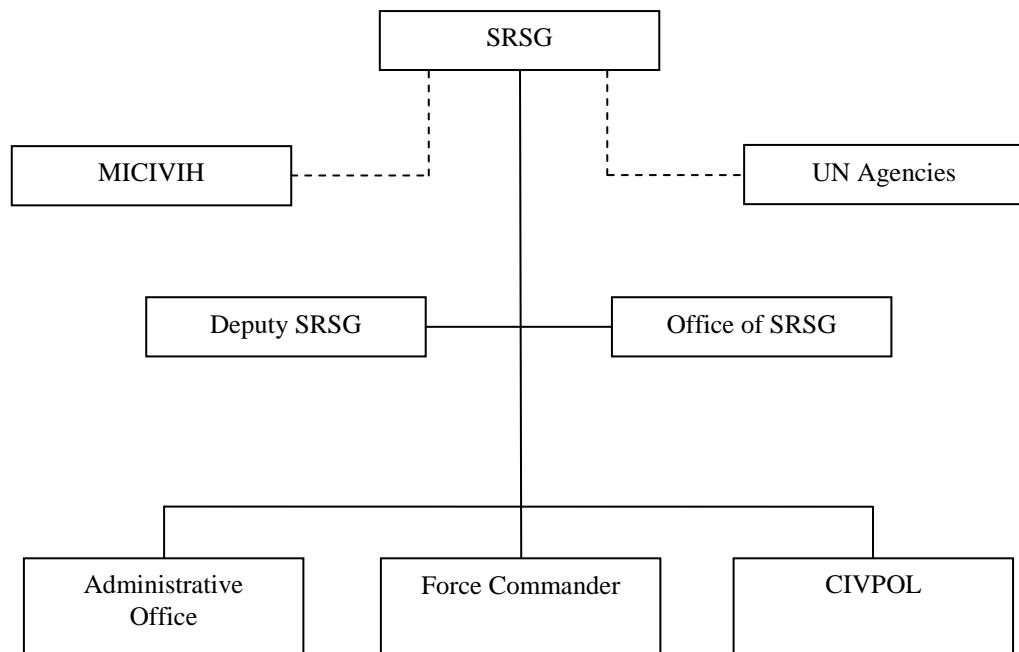
55. WILENTZ, Amy. **The Rainy Season: Haiti since Duvalier.** London: Jonathan Cape, 1989.

56. ZANOTTI, Laura. **Bringing about democracy through peacekeeping: the United Nation's definition of its task in Haiti.** Trabalho apresentado na 1999 Annual Meeting of the Academic Council on the United Nations System, New York.

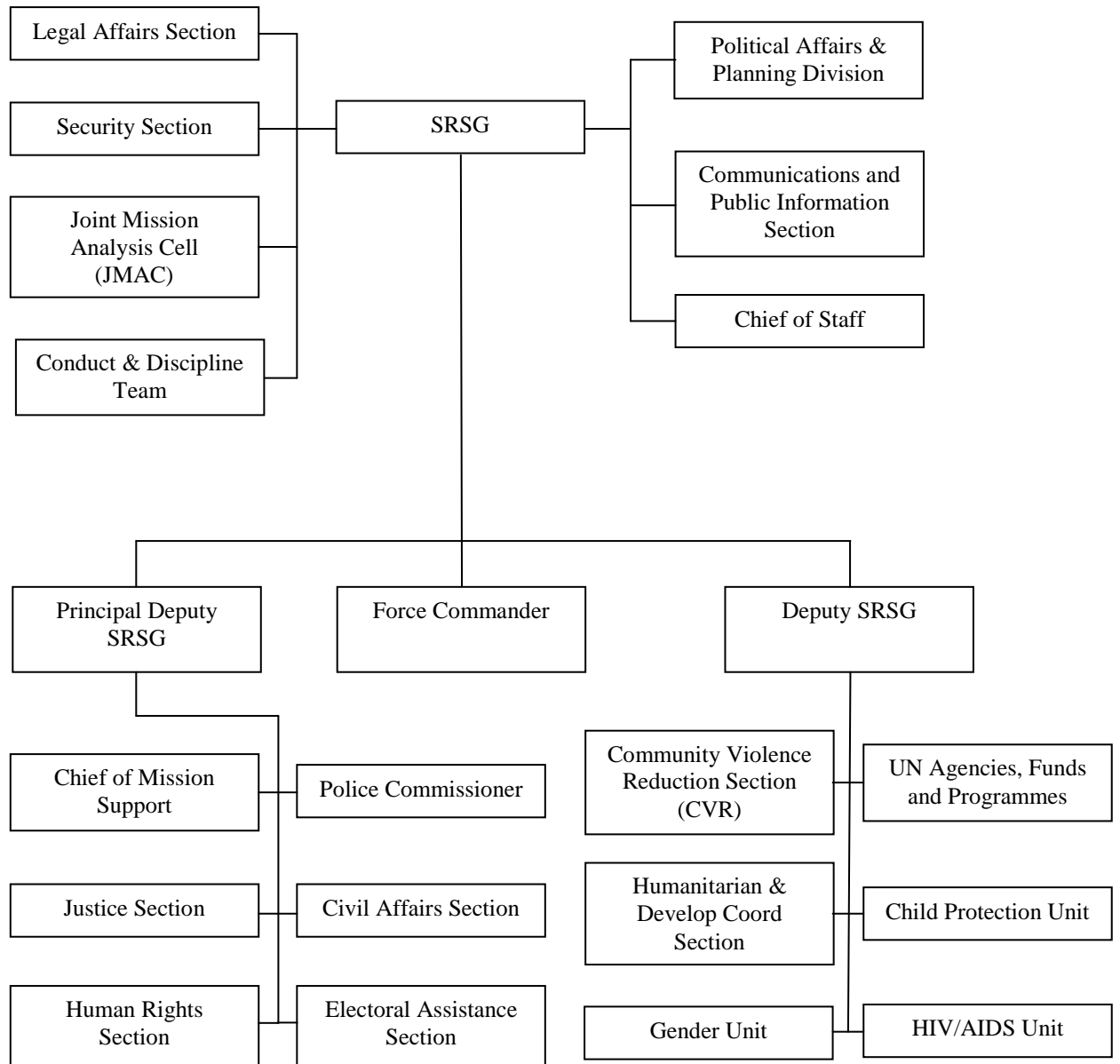
REFERÊNCIAS DE PÁGINAS DA INTERNET

1. Carleton University www.carleton.ca
2. Commission on Human Security www.humansecurity-chs.org
3. Freedom House www.freedomhouse.org
4. Fundo Monetário Internacional (FMI) www.imf.org
5. Organização Mundial do Comércio (OMC) www.wto.org
6. Organização das Nações Unidas (ONU) www.un.org
7. Resoluções e Relatórios da UNMIH
   www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unmihdocs.html
8. Resoluções e Relatórios da MINUSTAH
   www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/docs.html
9. The Fund for Peace www.fundforpeace.org
10. United Nations Development Programme (UNDP) www.undp.org
11. United States Department of State www.state.gov

ANEXO A

ORGANOGRAMA DA UNMIH

Fonte: US Army Peacekeeping Institute. Success in Peacekeeping: United Nations Mission in Haiti: The Military Perspective, 1996, pág. 5.

ANEXO B

ORGANOGRAMA DA MINUSTAH

Fonte: MINUSTAH, Porto Príncipe, Haiti, Abril de 2009.

ANEXO C

MAPA DO HAITI

Fonte: www.cghmh.org/NewFiles/MapofHaiti500.jpg